Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Treasury Board of Canada Secretariat

Evaluation Function in the Government of Canada

DRAFT

Centre of Excellence for Evaluation
Treasury Board of Canada Secretariat

Version of July 6, 2004
RDIMS #236327

Canada

TABLE OF CONTENTS

1. History of Evaluation in the Government of Canada 2

2. Overview of Results Based Practices in Support of Evaluation 4
2.1 Management Accountability Framework (MAF) 4
2.2 Parliamentary Reporting and Program Activity Architecture (PAAs) 5
2.3 Expenditure Review Process 6

3. The Evaluation Function Within the Government of Canada 7
3.1 Overview of Evaluation Policy 7
3.2 Structure of the Evaluation Function within the Government of Canada 9
3.3 Evaluation Community within the Government of Canada 12

4. Evaluation Process 12
4.1 Departmental Audit and Evaluation Committee 12
4.2 Departmental Evaluation Plans 12
4.3 Results-based Management and Accountability Frameworks (RMAFs) 13
4.4 Types of Evaluation 13
4.5 Approaches to Undertaking Evaluations 14

5. Evaluation Standards and Criteria 15

6. Utilization of Evaluation Results 16

7. Conclusions and Future Challenges 17

APPENDIX 1 – Results-based Accountability Framework (RMAF) Assessment Criteria 19

APPENDIX 2 – Evaluation Standards in the Government of Canada 22

APPENDIX 3 – Core Elements of an Evaluation Report and Assessment Criteria 25

1. HISTORY OF EVALUATION IN THE GOVERNMENT OF CANADA

Evaluation was first introduced into the federal government in the late 70s to help improve management practices and controls. The Treasury Board Policy Circular on "Evaluation of Programs by Departments and Agencies" (1977-47) recognized program evaluation as an integral part of managerial responsibilities. Evaluation Units were to be established and report directly to the Deputy Heads, and program evaluations were to be completed on a three to five year cycle. Deputy Heads were to use evaluation findings and recommendations to make more informed management decisions, demonstrate accountability and provide quality advice to ministers.

In 1977 the Auditor General Act was amended to allow the Auditor General to examine and report to Parliament on economy and efficiency of government activities. The Act allowed the Auditor General to report on "procedures to satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented", however this does not allow the Auditor General to measure the effectiveness of the programs themselves.

Progress in implementing the evaluation policy was rocky. The term "program" was not well defined. Ministers were largely outside the process often viewing evaluation and review activities as an internal bureaucratic process. In some Departments and Agencies, Evaluation Units languished as a result of no direction or little interest.

By mid-80s the Office of the Comptroller General (OCG) recognized the challenge for departments in completing evaluations every five years. As a result, much of the rigidity of the Evaluation Policy was abandoned.

By 1994, the landscape of evaluation had changed considerably with the introduction of the Review Policy – a hybrid function that combined internal audit with evaluation. The policy was intended to support the principles of managing for results by emphasizing line manager's responsibilities for demonstrating and acting on performance information. Unfortunately, the Review Policy did not have the impact that was hoped for. A "Study Of The Evaluation Function" in 2000 re-examined the Review Policy in the emerging modern management environment. It found that to effectively support sound management practices internal audit and evaluations functions needed to be distinct and separate. It also recognized the increasing demand on evaluation to support management in the development of evaluation frameworks and performance measures.

In February 2001, the Treasury Board approved the "Evaluation Policy and Standards for the Government of Canada". The new policy separates the evaluation and internal audit functions as well as extends the scope of evaluation to include programs, policies and initiatives. It links evaluation activities to results-based management activities and sets out standards to embed the discipline of evaluation into management practice.

Evaluation was always a mainstay of the Office of the Comptroller General (OCG). In 1978, when the OCG was established, one of its first tasks was to complete the Improvement of Management and Accountabilities exercise (IMPAC). Teams of "assessors" examined departments' management practices in detail offering useful suggestions and highlighting management and accountability issues that would have otherwise gone unnoticed. IMPAC Team reports were the basis of Action Programs negotiated with Deputy Ministers (DMs) and ultimately supported by them in their departments.

The importance of the evaluation function (to the OCG and departments) was re-introduced in 1983 when Harry Rogers, the Comptroller General, introduced an expanded role of department senior financial officers. Rogers recommended the position of Comptroller be established in departments and include responsibility for the planning process and the coordination of management information in addition to the traditional accounting and regularity functions. Rogers also suggested instituting a "challenge function" whereby the financial officers would subject a departmental proposal to a systematic independent and impartial review and analysis before external approval. Variations of this comptrollership proposal took root. Some departments established small operational planning and control offices separate from the finance function. Other departments established program evaluation offices in their policy branches while others created a combined departmental audit and evaluation unit reporting to the DM, Associate DM or an ADM - Corporate Management.

Today, the role and the importance of the Comptrollership and the departmental Comptrollers and, ultimately, evaluation activities have re-emerged. The OCG, along with departmental Comptrollers, will play a central role in scrutinizing expenditures and resource allocation based on demonstrated performance and evidence-based information (i.e., results from evaluation studies). This combined with the introduction of the Management Accountability Framework (MAF) results in a stronger more critical emphasis on program and policy relevance, cost-effectiveness, and management accountability. Discussions on each of these elements will depend on the results of sound, timely and strategic evaluation studies. As it was in the beginning, evaluation remains a mainstay in the Office of the Comptroller General which now part of the Treasury Board Secretariat (TBS).

The new government agenda further reinforces the importance of evaluation within government management practice. Evaluation assists departments in meeting requirements of expenditure planning, control and oversight, and can help assess policy proposals for the purposes of due diligence and value for money. One cannot speak about results without also speaking about evaluation.

The contribution of a strong evaluation function is clear.

- Important government management practices such as, stewardship, the Management Accountability Framework (MAF) and, more recently, the ongoing expenditure review exercise requires a rigorous evaluation function.

105-03642/

- Evaluation results provide the fact-based evidence that can support Executive Committees and central agencies in priority setting and resource reallocation.

- Used strategically, sound evaluations can offer the insight and detailed information required to support improved management practice and achieve results.

- There is no other discipline in government that provides, in one place, an analytical and advisory capacity on both results and accountability.

2. OVERVIEW OF RESULTS BASED PRACTICES IN SUPPORT OF EVALUATION

To understand the role of the evaluation function within Canada, it is important to recognize its role in relation to the government's overall approach to managing for results. To this end, three key activities are currently underway: the Management Accountability Framework (MAF); improved Parliamentary Reporting; and the newly introduced Expenditure Review Process.

2.1 Management Accountability Framework (MAF)

In June 2003, the Treasury Board Secretariat (TBS) released the Management Accountability Framework (MAF)[1]. The MAF is intended to integrate TBS' management improvement initiatives into a coherent framework and to translate the public service management vision into a rational and robust set of management expectations.

As part of implementing the MAF, departments must examine, improve and report on the following areas: Governance and Strategic Direction; Public Service Values; Policy and Programs; People; Citizen-focused Service; Risk Management; Stewardship; Accountability, Results and Performance; and Learning, Innovation and Change Management.

The Framework provides a basis of engagement with departments and suggests ways for departments to move forward and to measure progress. For the first time, TBS will be able to work with departments and agencies within an explicit and coherent model for high organizational performance.

A key attribute of the Framework is its simplicity. It consists of 10 essential elements of sound management, followed by a series of indicators and associated measures. It recognizes that the role of public servants is to translate the direction provided by government into results for citizens. This forms the axis of the Framework. All government decisions must be framed by enduring public service values and the capacity to grow, learn, and innovate. Excellence starts by having management frameworks that are effective and performance information that is useful. The Management Accountability Framework is about strengthening accountability to: manage our organizations

1 http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_e.asp

effectively; serve ministers and government; and deliver on results to Canadians.

The Framework is a tool to promote a modern public service whereby:

- services are focused on citizens;
- public service values (e.g., democratic, professional, ethical, and people values) are clearly articulated and continually applied;
- effective support is provided to ministers and strategic direction is translated into results, through high organizational performance;
- decision making is transparent and accountable;
- employees are valued, and human and intellectual capacities are developed;
- spending is responsible, with sound stewardship of taxpayers' resources;
- risks are identified and corporately managed; and
- organizational performance is continually enhanced through innovation, transformation, and learning.

There are a number of implications for evaluation. First, the MAF supports a strong evaluation function by requiring deputy heads to put in place risk-based evaluation plans and a strong evaluation system to support stewardship and the achievement of performance and results. Conversely, evaluation supports the MAF by providing information to address the measurement of the 10 expectations. Finally, evaluation units within departments and agencies will be called upon to support department heads' ability to monitor the implementation and use of MAF.

2.2 Parliamentary Reporting and Program Activity Architecture (PAAs)

Results reporting to Parliament is undertaken at the beginning of the year through departmental and agency Reports on Plans and Priorities (which identifies targets for the upcoming year) and Departmental Performance Reports which reports on the attainment of results. Further to the Prime Minister's announcements on December 12, 2003, the Treasury Board Secretariat asked all departments, agencies, and appropriate crown corporations to complete a Program Activity Architectures (PAAs) for their organizations. The PAAs will serve as the basis for reports to Parliament and aim at strengthening results reporting. Once completed, Program Activity Architectures will contain:

1. Clearly defined and appropriate Strategic Outcome(s) that reflect the organization's mandate;
2. A fully costed program inventory at a sufficient level of detail to support executive and departmental decision-making that links the program activities to the Strategic Outcome(s) that they support;
3. A performance measurement strategy with measures for each level of the department's Program Activity Architecture; and
4. A departmental governance structure or management framework that defines decision-making and accountability by outcome and by program activity.

As a first step in developing their PAAs, departments are asked to inventory their program activities to a sufficient level of detail to inform departmental, central agency and parliamentary decision-making. Departments are also asked to validate their strategic outcomes and to align their program activities with the strategic outcomes that they most contribute to.

As PAAs are phased in across the government, departments will be expected to use them as the basis for their budgets and performance reporting to Parliament. As well, departments should base their internal planning and reporting documents on the PAA. This will minimize reporting inconsistencies, and leave Deputy Heads better positioned to make a compelling case about the relevance of departmental programs to Canadians.

Once a PAA outline is produced that is agreeable to the department, the Minister in charge, and to TBS, departments will be asked to attribute their resources (financial and personnel) to the PAA elements and then to provide performance and governance information. This will enable financial and non-financial information to be linked on the basis of results and will form the basis of results-based budgeting.

In terms of the implications for evaluation, PAA utilizes evaluation methods. In essence, a PAA is a logic model for an entire department. The PAA treats a department as if it were one integrated program, all of whose sub-programs (business units, program areas) have logical links to its strategic and end outcomes. Evaluation is also an essential tool for assessing the integrity of a department's PAA, aiding in the development and alignment of results for each program activity, and assessing the achievement of strategic outcomes.

2.3 Expenditure Review Process

On December 12, 2003, the Government of Canada announced the creation of a newly formed cabinet committee called the Expenditure Review Committee (ERC)[2]. This committee is responsible for reviewing all federal spending. It is chaired by the President of the Treasury Board and is composed of senior government ministers. Its mandate is to ensure that government spending remains under control, is accountable, is closely aligned with the priorities of Canadians, and that every tax dollar is invested with care to achieve results for Canadians.

The ERC will assess existing programs and government spending using the following seven 'tests' or criteria:

- **Public Interest** – Does the program area or activity continue to serve the public interest?
- **Role of Government** – Is there a legitimate and necessary role for government in this program area or activity?

2 http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/spsm-rgsp_e.asp

- **Federalism** – Is the current role of the federal government appropriate, or is the program a candidate for realignment with the provinces?
- **Partnership** – What activities or programs should or could be transferred in whole or in part to the private/voluntary sector?
- **Value-for-Money** – Are Canadians getting value for their tax dollars?
- **Efficiency** – If the program or activity continues, how could its efficiency be improved?
- **Affordability** – Is the resultant package of programs and activities affordable? If not, what programs or activities would be abandoned?

In the context of expenditure review, the PAA provides a basis for describing the relevance – in principle and in fact – of an entire Department. Just as, at the level of an individual program, a logic model shows why program activities and outputs "make sense", the PAA shows why the full portfolio of Departmental activities, outputs and outcomes makes sense. And similarly, just as each layer of a program's logic model provides the basis for developing program performance indicators, each layer of the Department's architecture in the PAA provides the basis for developing measures of the entire Department's performance.

In addition, in light of the seven expenditure review 'tests, the ERC's assessment of individual programs will require the granularity provided by program evaluation. To this end, departments are being requested to ensure that evaluations address the seven questions. In addition, TBS is taking steps to summarize evaluation findings at a level accessible for ERC review.

3. THE EVALUATION FUNCTION WITHIN THE GOVERNMENT OF CANADA

This section presents an overview of the current approach to evaluation within the Government of Canada. It introduces Treasury Board's Policy on Evaluation, the structure of the evaluation function, and a description of the evaluation community.

3.1 Overview of Evaluation Policy

The current Evaluation Policy[3] is effective as of April, 2001. The policy supports the generation of accurate, objective and evidenced-based information to help managers make sound, more effective decisions about their policies, programs and initiatives and through this provide results for Canadians.

It is government policy that departments and agencies embed evaluation into their management practices. The policy is based on three fundamental principles:

- first, that achieving and accurately reporting on results is a primary responsibility of public service managers;

3 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_161/ep-pe_e.asp

- second, that rigorous and objective evaluation is an important tool in helping managers to manage for results; and
- third, that departments with the support of the Treasury Board Secretariat, are responsible to ensure that the rigour and discipline of evaluation are sufficiently deployed within their jurisdictions.

Managing for results is the prime responsibility of public service managers. Public service managers are expected to define anticipated results, continually focus attention towards results achievement, measure performance regularly and objectively, and learn and adjust to improve efficiency and effectiveness. Managers must be accountable for their performance to higher management, to ministers, to Parliament and to Canadians.

Evaluation - like internal audit, risk management capacity and other management tools - helps managers to operate effectively in this environment. Evaluation supports managers' efforts to track and report on actual performance and help decision-makers objectively assess program or policy results. This distinguishes evaluation from internal audit - a function that provides assurances on a department or agency's risk management strategy, management control framework and information, both financial and non-financial, used for decision-making and reporting.

Evaluation has two main purposes:

- to help managers design or improve the design of policies, programs and initiatives; and
- to provide, where appropriate, periodic assessments of policy or program effectiveness, of impacts both intended and unintended, and of alternative ways of achieving expected results.

Evaluation operates in a complex environment that involves partnerships with other federal organisations, with other levels of government, with the private sector or with not-for-profit entities. In addition, as the delivery of programs is devolved to other jurisdictions, the evaluation of underlying policies increases in importance. Evaluation contributes to improvements in policy, as well as program design and delivery.

In this milieu, departments are required to embed the discipline of evaluation into the lifecycle management of policies, programs and initiatives to:

- develop Results-based Management and Accountability Frameworks (RMAFs) for new or renewed policies, programs and initiatives;
- establish ongoing performance monitoring and performance measurement practices;
- support the development, implementation and ongoing monitoring of the departmental Program Activity Architecture (PAAs);
- provide information for reporting on the departmental Management Accountability Framework (MAF);
- assess the early implementation and administration of the policy, program or

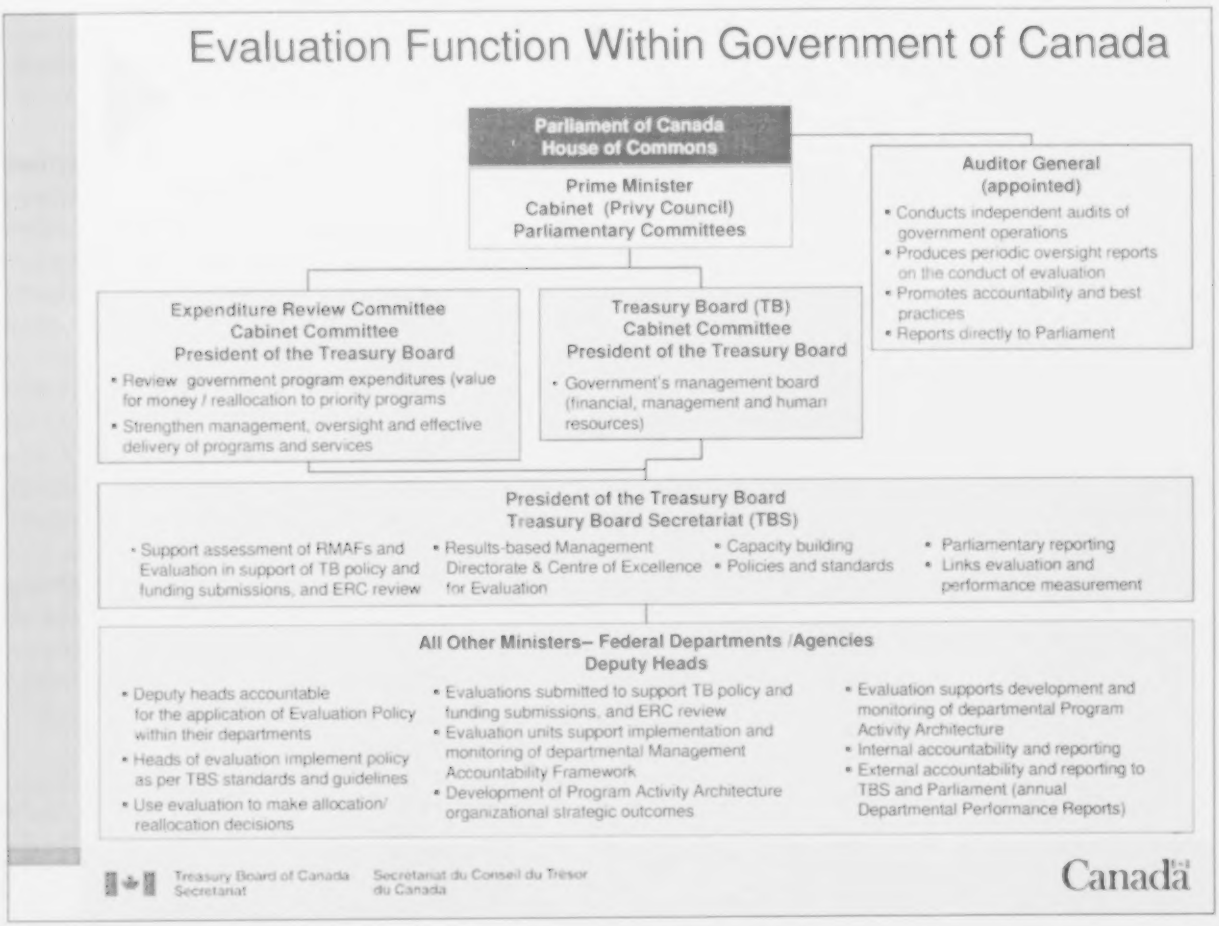
initiative, including those that are delivered through partnership arrangements (formative or mid-term evaluation); and
- provide information relevant to the Expenditure Review Committee (ERC) on questions such as relevance, results and cost-effectiveness.

3.2 Structure of the Evaluation Function within the Government of Canada

Chart 1 on the following page presents the structure of evaluation within the Government of Canada. This section describes the roles and responsibilities in the delivery of evaluation services involving four key participants: (1) the Treasury Board Secretariat (TBS); (2) deputy heads of departments and agencies; (3) departmental and agency heads of evaluation; and, (4) individual program managers.

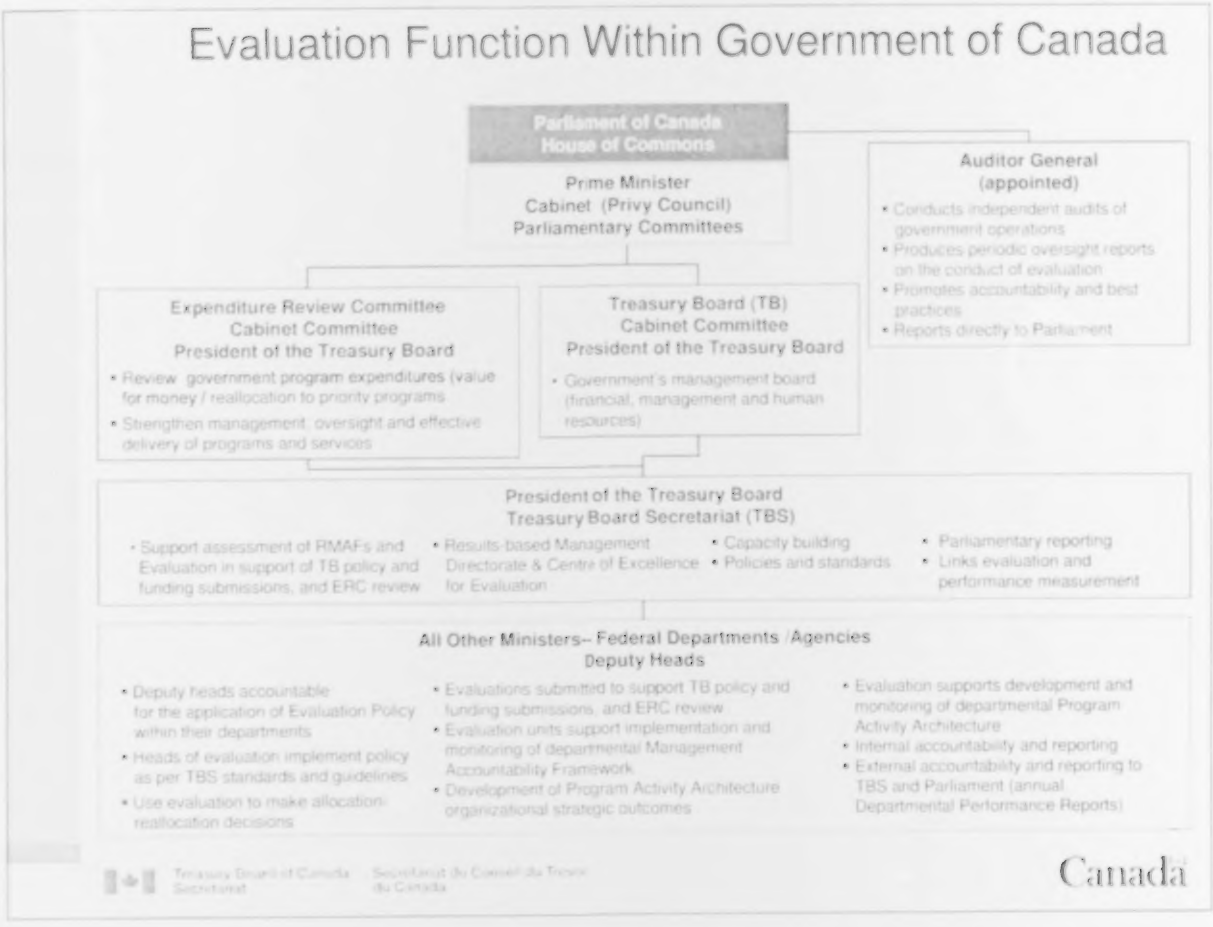
Treasury Board Secretariat provides central direction for evaluation in the Government of Canada and, to that end, should:

a. provide leadership, guidance and support to the practice of evaluation;
b. support Treasury Board (TB) and Expenditure Review Committee (ERC) Ministers' use of evaluation results in decision-making;
c. promote the quality of evaluation through establishing standards;
d. strengthen the capacity of evaluation units and competencies of evaluators;
e. monitor evaluation quality and capacity; and,
f. facilitate the accessibility and utilization of evaluation findings.


Evaluation Function Within Government of Canada
Parliament of Canada
House of Commons
Prime Minister
Cabinet (Privy Council)
Parliamentary Committees
Auditor General
(appointed)
• Conducts independent audits of government operations
• Produces periodic oversight reports on the conduct of evaluation
• Promotes accountability and best practices
• Reports directly to Parliament
Expenditure Review Committee
Cabinet Committee
President of the Treasury Board
• Review government program expenditures (value for money / reallocation to priority programs
• Strengthen management, oversight and effective delivery of programs and services
Treasury Board (TB)
Cabinet Committee
President of the Treasury Board
• Government's management board (financial, management and human resources)
President of the Treasury Board
Treasury Board Secretariat (TBS)
• Support assessment of RMAFs and Evaluation in support of TB policy and funding submissions, and ERC review
• Results-based Management Directorate & Centre of Excellence for Evaluation
• Capacity building
• Policies and standards
• Parliamentary reporting
• Links evaluation and performance measurement
All Other Ministers– Federal Departments /Agencies
Deputy Heads
• Deputy heads accountable for the application of Evaluation Policy within their departments
• Heads of evaluation implement policy as per TBS standards and guidelines
• Use evaluation to make allocation/ reallocation decisions
• Evaluations submitted to support TB policy and funding submissions, and ERC review
• Evaluation units support implementation and monitoring of departmental Management Accountability Framework
• Development of Program Activity Architecture organizational strategic outcomes
• Evaluation supports development and monitoring of departmental Program Activity Architecture
• Internal accountability and reporting
• External accountability and reporting to TBS and Parliament (annual Departmental Performance Reports)
Treasury Board of Canada Secretariat
Secretariat du Conseil du Trésor du Canada
Canada

Deputy heads of departments and agencies must establish an appropriate evaluation capacity, tailored to the needs and resources of the department, to evaluate policies, programs and initiatives - including those of an inter-organisational nature. To that end they should:

a. appoint a senior head of evaluation to conduct strategically focussed evaluation studies and work with managers to embed the discipline of evaluation into departmental management practices;
b. establish an evaluation committee and designate a senior departmental executive to chair it; and
c. ensure that, in addition to accountability practices internal to the department, the Treasury Board Secretariat is given access to evaluation plans and early warning of evaluation findings that indicate major concerns respecting the management or effectiveness of policies, programs and initiatives.


Evaluation Function Within Government of Canada
Parliament of Canada
House of Commons
Prime Minister
Cabinet (Privy Council)
Parliamentary Committees
Auditor General
(appointed)
• Conducts independent audits of government operations
• Produces periodic oversight reports on the conduct of evaluation
• Promotes accountability and best practices
• Reports directly to Parliament
Expenditure Review Committee
Cabinet Committee
President of the Treasury Board
• Review government program expenditures (value for money / reallocation to priority programs
• Strengthen management, oversight and effective delivery of programs and services
Treasury Board (TB)
Cabinet Committee
President of the Treasury Board
• Government's management board (financial, management and human resources)
President of the Treasury Board
Treasury Board Secretariat (TBS)
• Support assessment of RMAFs and Evaluation in support of TB policy and funding submissions, and ERC review
• Results-based Management Directorate & Centre of Excellence for Evaluation
• Capacity building
• Policies and standards
• Parliamentary reporting
• Links evaluation and performance measurement
All Other Ministers– Federal Departments / Agencies
Deputy Heads
• Deputy heads accountable for the application of Evaluation Policy within their departments
• Heads of evaluation implement policy as per TBS standards and guidelines
• Use evaluation to make allocation-reallocation decisions
• Evaluations submitted to support TB policy and funding submissions, and ERC review
• Evaluation units support implementation and monitoring of departmental Management Accountability Framework
• Development of Program Activity Architecture organizational strategic outcomes
• Evaluation supports development and monitoring of departmental Program Activity Architecture
• Internal accountability and reporting
• External accountability and reporting to TBS and Parliament (annual Departmental Performance Reports)
Canada

Deputy heads of departments and agencies must establish an appropriate evaluation capacity, tailored to the needs and resources of the department, to evaluate policies, programs and initiatives - including those of an inter-organisational nature. To that end they should:

a. appoint a senior head of evaluation to conduct strategically focussed evaluation studies and work with managers to embed the discipline of evaluation into departmental management practices;
b. establish an evaluation committee and designate a senior departmental executive to chair it; and
c. ensure that, in addition to accountability practices internal to the department, the Treasury Board Secretariat is given access to evaluation plans and early warning of evaluation findings that indicate major concerns respecting the management or effectiveness of policies, programs and initiatives.

Departmental and agency heads of evaluation must provide leadership and direction to the practice of evaluation in the department and, to that end, should:

a. ensure that strategically focussed evaluation plans - founded on assessments of risk, departmental priorities, and priorities of the government - appropriately cover the organisation's policies, programs and initiatives;
b. work with managers to help them enhance the design, delivery and performance measurement of the organisation's policies, programs, and initiatives;
c. conduct evaluation studies of policies, programs and initiatives in accordance with established plans;
d. inform senior management and the appropriate departmental players (e.g. internal audit) without delay of any findings that indicate major concerns respecting the management or effectiveness of policies, programs, or initiatives;
e. ensure that all evaluations are accompanied by a Management Action Plan and monitor the implementation of evaluation recommendations;
f. make completed evaluation reports available to the Treasury Board and the public with minimal formality in both official languages; and,
g. apply TBS evaluation standards.

Departmental managers must manage for results and to that end, should:

a. draw on the organisation's evaluation capacity, where appropriate, and ensure that they have reliable, timely, objective and accessible information for decision-making and performance improvement; and
b. incorporate approved evaluation findings and measures for improvement into priority setting, planning, reporting and decision-making processes.

3.3 Evaluation Community within the Government of Canada

The Evaluation Policy applies to all organisations considered to be departments within the meaning of section 2 of the *Financial Administration Act*. 87 departments and agencies fall within this definition. Of these, 42 departments report an evaluation function. The other 45 are typically small agencies with essentially no permanent, in-house evaluation capacity. Each year, approximately 250 evaluations are produced on average. There are also approximately 200 RMAFs created. Other activities that evaluation units undertake include: performance measurement studies; reviews; training on results-based management; advisory services to programs in terms of performance measurement and evaluation strategies; advice on program design; and RMAF development. As of 2003-03, there were 286 personnel working in the field of evaluation within the government.

4. EVALUATION PROCESS

The process for undertaking evaluations occurs at two levels: the department or agency, and the individual program. This section provides an overview of the core requirements and steps for undertaking an evaluation within the Government of Canada.

4.1 Departmental Audit and Evaluation Committee

Evaluation work within departments is coordinated by a Departmental Audit and Evaluation Committee. This committee is chaired by the deputy head or equivalent, with the participation of assistant deputy ministers responsible for the delivery of programs. Representatives of the Office of the Auditor General (OAG), and the Treasury Board Secretariat (TBS) often participate as observers.

These committees are responsible for reviewing and approving departmental evaluation plans, and reviewing and approving audit and evaluation reports. A number of departments also use these committees to coordinate their performance reporting activities to ensure a coordinated approach to developing and implementing departmental performance measurement strategies. This includes coordinating evaluation work within the larger context of internal performance measurement activities, as well as parliamentary reporting. The committee also reviews management action plans developed in response to evaluations, including monitoring implementation.

4.2 Departmental Evaluation Plans

Departments should undertake an appropriate balance of evaluation work. To achieve this balance, departments are required to develop a strategically focussed Departmental Evaluation Plan, based on an assessment of risk, departmental priorities, and priorities of the government as a whole. Risks are determined as part of the organization's overall integrated risk management framework which seeks to identify, assess, and quantify risks using objective criteria such as health and safety, materiality, or linkages to departmental strategic outcomes[4]. Plans are typically forward looking, with a one to three year horizon and include cost estimates.

The plans are reviewed by TBS using the following criteria:

- evidence that risk, departmental and government priorities, materiality and the significance of programs, policies or initiatives have been considered in the development of plans and in the selection of evaluation projects;
- specific requirements for the evaluation of grants and contributions (eg: third party delivered programs) have been taken into account; and,
- resources required to undertake the engagements in the plans have been clearly identified and committed to the evaluation function.

4 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_e.asp

4.3 Results-based Management and Accountability Frameworks (RMAFs)

A Results-based Management and Accountability Framework (RMAF) provides program managers with a concise statement or road map to plan, monitor, evaluate and report on the results of a program, policy or initiative. When implemented, it helps a program manager:

- Describe clear roles and responsibilities for the main partners involved in delivering the program, policy or initiative;
- Ensure clear and logical design that ties resources and activities to expected results;
- Make sound judgements on how best to improve program performance on an ongoing basis;
- Demonstrate accountability and benefits to Canadians; and,
- Ensure reliable and timely information is available to senior executives in the department, central agencies and other key stakeholders.

RMAFs are a requirement for funding submissions of grant and contribution programs and their use is encouraged as a good management practice for all programs. Appendix 1 of this report outlines the TBS assessment criteria.

4.4 Types of Evaluation

There are generally two types of evaluations conducted by departmental and agency evaluation units -- formative and summative evaluations.

Formative, or interim evaluations, examine the effectiveness of implementation for facilitating improvement. A formative evaluation is usually conducted in mid-cycle of the program, policy or initiative (normally within 2 years of start-up). Its intent is to provide information to improve the program, policy or initiative. Given that most programs or policies operate on a four-year cycle, undertaking both a formative and summative evaluation can be potentially onerous. For this reason, it is recommended that formative evaluations be used judicially. A useful application of formative evaluation is where questions arise as to the delivery of the program. Formative evaluations can be used to address specific delivery issues such as the quality of performance information and reporting systems. Where "full" formative evaluations are undertaken, there is an expectation that outputs, early results, validation of program logic, and the likelihood of long-term results achievement are assessed.

Summative evaluations examine impacts in order to make a decision about overall effectiveness. Summative evaluations are typically undertaken at the end of a four-year life cycle of a program when intermediate and longer-term outcomes begin to be realized. They perform an accountability function, as well as being future oriented, providing recommendations on program design issues.

Summative evaluations focus on the degree to which desired outcomes have been achieved; and, the extent to which the policy, program or initiative has contributed to the

achievement of outcomes. No matter which type of evaluation is undertaken, all evaluations should address the Expenditure Review Committee's seven questions.

4.5 Approaches to Undertaking Evaluations

Terms of Reference (ToR): A first step in undertaking an evaluation of an individual program, policy or initiative, is to engage senior management, program management, and key stakeholders, and beneficiaries in the development of a terms of reference. This short one to two page document outlines the background, need, and objectives of the evaluation, and outlines how the evaluation will be managed, including resources and timeframe.

Planning Report: A detailed plan for the conduct of the evaluation is then developed. If a Results-based Accountability Framework (RMAF)[5] has not been already prepared, this plan outlines the program, including a logic model, and details the evaluation issues and sub-questions and the methods to be used to address them.

Data Collection Instrument Development and Collection: At this stage of the evaluation, data collection tools such as questionnaires, discussion guides, file review guides, focus group discussion guides, case study outlines, including appropriate sampling designs, are prepared and tested. Additional considerations include whether to use self-evaluation methods; external, standardized methods, or a combination of both. Data collection strategies are then prepared and carried out.

Other Considerations: An important management issue is whether the evaluation will be undertaken through the use of in-house resources, contracted resources, or both. Which approach to use often depends upon the level of independence required, the amount of internal resources available, and the timing of the evaluation.

Consultations: An additional consideration in the process for undertaking an evaluation is whether to use an advisory committee, steering committee, or a directed evaluation. As its title suggests, an advisory committee provides the evaluator with guidance; whereas a steering committee can make decisions on all key aspects of an evaluation. Directed evaluations do not use a formal consultation process and are useful when evaluation findings are required in a relatively short period of time. Which approach to use often depends upon program complexity and the extent of its decentralization. For example, an evaluation of an Aboriginal led program, or a program involving provincial and federal participation, may use a steering committee given the inherent multiple jurisdictions involved in program delivery. Peer review groups may also be used, particularly for high-risk programs. These groups consist of evaluation specialists and subject matter specialists and provide advice on the quality of evaluation design and reporting.

Reporting: Interim findings are often reported during the early stages of data collection. Final evaluation reports are submitted to the Departmental Audit and Evaluation

5 http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafcgrr_e.asp

Committee (DAEC) for approval. A recommended practice is for DAEC to also review and approve the management response or action plan and monitor the implementation of the evaluation recommendations.

5. EVALUATION STANDARDS AND CRITERIA

Appendix 2 presents the standards for evaluation within the Government of Canada. The table below presents a summary of these standards. In addition, Appendix 3 of this report presents the criteria used by TBS to assess individual evaluation reports.

Summary of the Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	**Guidance**
Evaluation Planning and Issues	• Risk-based departmental evaluation plans • Evaluation issues: rationale, objectives achievement; efficiency, and cost-effectiveness
Competency	• Evaluators possess appropriate knowledge, skills and experience regarding: research design; collection and analysis of data; and development of valid, credible and unbiased conclusions and recommendations • Strive to improve methodological and practice skills
Objectivity and Integrity	• Perform evaluation work free from impairments that hinder objectivity • Act with integrity in their relationships
Consultation and Advice	• Incorporate sufficient and appropriate consultation • Apply the advice and guidance of specialists and other knowledgeable persons where appropriate such as the use of peer review groups to review evaluation products
Measurement and Analysis	• Timely, pertinent and credible findings and conclusions that managers and other stakeholders can use with confidence, based on practical, cost-effective and objective data collection and analysis
Reporting	• Evaluation reports must present the findings, conclusions and recommendations in a clear and objective manner

6. UTILIZATION OF EVALUATION RESULTS

Evaluation reports are key inputs to departmental and agency reports to Parliament. Departments and agencies are required to support their program performance and results reporting through documented evaluations. To facilitate access by individual parliamentarians, departments and agencies are required to list all evaluations undertaken within their Departmental Performance Reports, and include a list of all planned evaluations

in their Report on Plans and Priorities. All evaluation reports are to be accessible to the public through the internet in both official languages.

Two cabinet committees, Treasury Board (TB) and the Expenditure Review Committee (ERC), are also key users of evaluation findings. The Treasury Board Secretariat's review of Results-based Management Framework (RMAFs) is a key consideration by the Treasury Board for new funding proposals. In addition, evaluation findings are an important consideration for continued program support. The ability for evaluations to address questions pertaining to the expenditure review process being undertaken by the newly established Expenditure Review Committee will be another important contribution by evaluation.

Departmental and agency deputy heads are probably the most important users of evaluation. They use them to assess program relevance, performance, and results. For many deputies, evaluation is considered their 'eyes and ears' in terms of the organization's ability to deliver results for Canadians.

Individual program managers and key stakeholders, including beneficiaries, are also active participants and users of evaluation findings. Program managers use evaluation findings to adjust program delivery to ensure the biggest impact of program resources. Program stakeholders and beneficiaries use evaluations to influence program design and delivery, and ensure programs are oriented towards meeting their needs.

An important means used to assess the impacts of evaluation findings is Management Action Plans. Program managers are expected to produce a management action plan to address evaluation recommendations and conclusions. These include the management response to each recommendation, actions that will be undertaken, including timelines for completion and accountabilities. Departmental Audit and Evaluation Committees are expected to approve each management action plan and monitor their implementation.

7. CONCLUSIONS AND FUTURE CHALLENGES

The goal of the Evaluation Policy is ***to ensure that the government has timely, -strategically focused, objective, and evidence-based information on the performance of its policies, programs and initiatives to produce better results for Canadians.*** This means that departments and agencies conduct evaluations on a timely and strategic basis, ensure a high quality evaluation product, and use evaluation results for decision-making and accountability purposes.

Realizing this goal demands a strong evaluation function. The 2001 Evaluation Policy provides the infrastructure to support this by outlining policy requirements to better position and utilize evaluation activities (e.g., establishing senior executive-led evaluation committees, preparing and following strategically focused and risk-based evaluation plans, and adhering to established standards). However, a strong evaluation function needs more than this. Demonstrated technical and managerial competence and an integration capability

are essential to realizing the full value of evaluation activities.

In recognition of this, the budget announced by the Government of Canada on March 23rd, 2004 commits to further strengthening the activity and capacity of the evaluation function. To deliver upon this commitment, the Treasury Board Secretariat is currently re-thinking its approach to evaluation and considering a number of proposals.

Proposals currently under consideration include:

- **Strengthened Monitoring** of the health of the evaluation function across government, departmental evaluation plans, evaluation studies; and approving horizontal and high-risk Results-based Management and Accountability Frameworks (RMAFs).

- **Policy Analysis and Decision-Making Support** including conducting policy and research on evaluation methodologies and cutting edge practices, providing input to government-wide policies, and providing input to decision making (TB and ERC), including synthesizing evaluation findings so they are accessible to decision-makers.

- **Capacity Building and Advisory Services** through developing new evaluation tools and products, providing training and professional development opportunities through the development and delivery of a comprehensive Learning Strategy for Results and Evaluation, promoting certification and core competencies, monitoring evaluation core competencies at all levels, and providing centralized expert resources.

- **Direct Evaluation Services** including providing assistance on Horizontal Initiative RMAFs and evaluations, undertaking or supporting the evaluation of government-wide corporate issues, and undertaking meta-evaluations in areas such as economic and social programming.

- **Small Agency Common Evaluation Services** is an important proposal currently under discussion. Given the lack of capacity within small agencies to maintain evaluation units and conduct evaluations, consideration is being given to a centralized approach to the delivery of evaluation services.

- **Management and Accountability Reporting** including integrating with and supporting corporate TBS information systems, providing an Annual Report on Evaluation Findings and its contribution to strengthening accountability to TB Ministers and Parliamentarians.

Through these efforts and the work of individual departments and agencies, the federal government can look to having departments and decision-makers have sufficient evaluation capacity to provide the necessary evidenced-based information to support improve management performance, demonstrate accountability, rationally reallocate resources, set priorities and ensure the judicious and effective use of tax payer dollars.

APPENDIX 1

RESULTS-BASED ACCOUNTABILITY FRAMEWORK (RMAF) ASSESSMENT CRITERIA

The following is the RMAF Review template used by the Treasury Board Secretariat (TBS) to provide feedback on the completeness and quality of an RMAF. An RMAF consists of three core components:

- **Program Profile** — is a concise description of the policy, program or initiative including the context and need, stakeholders and beneficiaries, organizational and governance structures, and resource allocations.
- **Planned Results and Program Theory** — is a description and illustration (i.e., logic model) of how the activities of a policy, program or initiative are expected to lead to the required economic, social and or environmental change (i.e., the planned results) and the critical assumptions on which the program, policy or initiative is based.
- **Monitoring and Evaluation** — is a detailed roadmap for ongoing performance measurement and evaluation activities that will support effective program management and accountability.

1. Program Profile provides a concise description of the program, policy or initiative	
Section	**Review Criteria**
1.1 Context	• Clearly stated and demonstrated the need - For new programs or initiatives, evidence and policy that supports the program referenced - For programs or initiatives that are seeking renewal of authority, issue remains important and there is information on the progress that has been made to date • There is a legitimate and necessary role for government in this program area or activity • Research studies, needs assessments, detailed demographic studies, etc. to support analysis sited • This is the correct transfer mechanism for this program, policy or initiative
1.2 Objectives	• Clearly stated objectives • Objectives link to the department's strategic outcomes as identified in its Program Activity Architecture
1.3 Key Stakeholders and Beneficiaries	• All key stakeholders including specifying delivery partners and project beneficiaries listed • Targets in terms of reach to project beneficiaries identified
1.4 Organization and Governance Structures	• Organizational and governance structures and respective decision-making authority and main roles and responsibilities of all project stakeholders (including delivery partners) identified • Governance structure and mechanisms support effective decision-

1. Program Profile provides a concise description of the program, policy or initiative	
Section	**Review Criteria**
	making and clearly demonstrate accountabilities
1.5 Resources	• Annual resources allocated to the department and each delivery partner is summarized • Costs for monitoring and evaluation activities specified
2. Planned Results and Program Theory provides a logical description and illustration of how activities and outputs lead to results.	
Section	**Review Criteria**
2.1 Planned Results	• Results at various stages are specified • Results are attributable to the program, policy or initiative • Factors that may influence the ability of a program, policy or initiative to achieve or demonstrate results are realistic • Timeframes for the achievement of results specified and are realistic
2.2 Delivery Strategy	• Delivery strategy including activities of delivery partners is presented and coherent • There is a rationale for using/selecting delivery partners
2.3 Program Theory	• Sound logic model exists • Final results are linked to the department's strategic outcomes as specified in its Program Activity Architecture
3. The Monitoring and Evaluation Plan provide direction for ongoing monitoring and evaluation activities.	
Section	**Review Criteria**
3.1 Monitoring Plan	• Sound monitoring strategy exists • Key performance issues and indicators specified • Data sources, frequency of data collection and methods for analysis specified • Data quality ensured • Estimated costs for monitoring activities by year provided
3.2 Evaluation Plan	• Appropriate and complete evaluation strategy proposed • All known evaluation issues are specified and include success, relevance, cost-effectiveness, value-for-money, other issues identified in past evaluation studies and Expenditure Review Committee questions addressed • An overall approach to evaluation including: data sources (including performance measurement reports), proposed methodologies, and responsibilities for data collection provided • Estimated costs for evaluation activities provided
3.3 Reporting	• All monitoring and evaluation reports are sited, and when, how and who will use reports to support both management decision-making

1. Program Profile provides a concise description of the program, policy or initiative	
Section	**Review Criteria**
	and demonstrate accountability • Reports include DPR, RPP, annual performance report, compliance audit and a summative evaluation

APPENDIX 2

EVALUATION STANDARDS IN THE GOVERNMENT OF CANADA

Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	**Guidance**
Evaluation Planning and Issues The department must apply the discipline of evaluation to assess the performance of its policies, programs and initiatives, both departmental and inter-organisational, taking into account its priority concerns as well as those of its partners and the government as a whole.	Evaluators should develop a strategically focussed plan that is based on assessments of risk, departmental priorities and reporting requirements, and priorities of the government as a whole. The full range of evaluation issues should be considered at the planning stage of an evaluation: • does the policy, program or initiative continue to be consistent with departmental and government-wide priorities and does it realistically address an actual need? (relevance); • is the policy, program or initiative effective in meeting its objectives, within budget and without unwanted outcomes? (success); and • are the most appropriate and efficient means being used to achieve objectives, relative to alternative design and delivery approaches? (cost-effectiveness). Evaluators should address issues that are needed for accountability reporting, including those involving key performance expectations (a) identified and conveyed to the Treasury Board or (b) resulting from Cabinet decisions requesting evaluation information.
Competency The person or persons carrying out evaluations, or evaluation related work, must possess or collectively possess the knowledge and competence necessary to fulfill the requirements of the particular evaluation work.	Evaluators should possess or ensure the provision of content knowledge appropriate for the evaluation and continuously strive to improve their methodological and practice skills. Evaluators should possess the knowledge, skills and experience in: • the application of sound research design able to answer the chosen questions; • the collection and analysis of reliable quantitative and qualitative data; and • the development of valid, credible and unbiased conclusions and recommendations.
Objectivity and Integrity Individuals performing evaluation work must be free from impairments that hinder their objectivity and must act with integrity in their	Evaluators should: • accurately represent their level of skills and knowledge; and • declare any matter that could compromise the objectivity of either evaluator or stakeholder before embarking on an evaluation project or at any point during the project.

Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	**Guidance**
relationships with all stakeholders.	• evaluators should be accountable for their performance and their products and be responsible for: • ensuring that their work addresses the priority concerns and accountability requirements of departmental management and the government; • conferring with stakeholders on decisions such as confidentiality, privacy, communications and ownership of findings and reports; • ensuring sound fiscal decision-making so that expenditures are accounted for and clients receive good value for their dollars; and • completing evaluation work within a reasonable time as agreed to with the clients.
Consultation and Advice Evaluation work must incorporate sufficient and appropriate consultation and, where appropriate, apply the advice and guidance of specialists and other knowledgeable persons.	Evaluators should consult major stakeholders in the conduct of their work. Where appropriate, peer review groups should be organised to review evaluation products to improve their quality and enhance the sharing of best practices.
Measurement and Analysis Evaluation work must produce timely, pertinent and credible findings and conclusions that managers and other stakeholders can use with confidence, based on practical, cost-effective and objective data collection and analysis.	• Evaluation products should be made available at the most appropriate time to aid management decision-making. • Evidence should be sufficient in relation to the decision-making context. Evaluation findings should be relevant to the issues addressed and follow from the evidence. • Evaluation products should be demonstrably useful to managers in improving performance and reporting on results achieved. • In planning and conducting the evaluation, the department should comply with government policies related to information collection, use, preservation and dissemination.
Reporting Evaluation reports must present the findings, conclusions and recommendations in a clear and objective manner.	Evaluation reports should be written so that senior managers and external readers can readily focus on and understand the important issues being reported. They should: • be concise and clearly written; • include only information that is needed for a proper understanding of the findings, conclusions and recommendations; • present the conclusions and recommendations so that they flow logically from evaluation findings; • clearly expose the limits of the evaluation in terms of scope, methods and conclusions; and • satisfy, where applicable, Cabinet, Treasury Board submission or external reporting requirements. Additionally, evaluation reports should: • provide the reader with appropriate context by describing the objectives and timing of the work, the policy, program or initiative that was evaluated, how it fits into the overall operations of the organisation, and its importance;

Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	**Guidance**
	• provide an accurate assessment of the results that have been achieved by the policy, program or initiative; • contain clear and actionable recommendations, and timing for management action; and, • provide relevant analysis and explanation of the exposure to risks for any significant problems identified and in respect of key recommendations

Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	**Guidance**
relationships with all stakeholders.	• evaluators should be accountable for their performance and their products and be responsible for: • ensuring that their work addresses the priority concerns and accountability requirements of departmental management and the government; • conferring with stakeholders on decisions such as confidentiality, privacy, communications and ownership of findings and reports; • ensuring sound fiscal decision-making so that expenditures are accounted for and clients receive good value for their dollars; and • completing evaluation work within a reasonable time as agreed to with the clients.
Consultation and Advice Evaluation work must incorporate sufficient and appropriate consultation and, where appropriate, apply the advice and guidance of specialists and other knowledgeable persons.	Evaluators should consult major stakeholders in the conduct of their work. Where appropriate, peer review groups should be organised to review evaluation products to improve their quality and enhance the sharing of best practices.
Measurement and Analysis Evaluation work must produce timely, pertinent and credible findings and conclusions that managers and other stakeholders can use with confidence, based on practical, cost-effective and objective data collection and analysis.	• Evaluation products should be made available at the most appropriate time to aid management decision-making. • Evidence should be sufficient in relation to the decision-making context. Evaluation findings should be relevant to the issues addressed and follow from the evidence. • Evaluation products should be demonstrably useful to managers in improving performance and reporting on results achieved. • In planning and conducting the evaluation, the department should comply with government policies related to information collection, use, preservation and dissemination.
Reporting Evaluation reports must present the findings, conclusions and recommendations in a clear and objective manner.	Evaluation reports should be written so that senior managers and external readers can readily focus on and understand the important issues being reported. They should: • be concise and clearly written; • include only information that is needed for a proper understanding of the findings, conclusions and recommendations; • present the conclusions and recommendations so that they flow logically from evaluation findings; • clearly expose the limits of the evaluation in terms of scope, methods and conclusions; and • satisfy, where applicable, Cabinet, Treasury Board submission or external reporting requirements. Additionally, evaluation reports should: • provide the reader with appropriate context by describing the objectives and timing of the work, the policy, program or initiative that was evaluated, how it fits into the overall operations of the organisation, and its importance;

Government of Canada's Evaluation Standards	
Standard	Guidance
	• provide an accurate assessment of the results that have been achieved by the policy, program or initiative; • contain clear and actionable recommendations, and timing for management action; and, • provide relevant analysis and explanation of the exposure to risks for any significant problems identified and in respect of key recommendations

APPENDIX 3

CORE ELEMENTS OF AN EVALUATION REPORT AND ASSESSMENT CRITERIA

The table below – drawn from Health Canada's April 2003 *Evaluation Report Assessment Guide*, identifies the elements that should be included in an evaluation study, as well as the specific criteria by which these elements should be assessed.

1. Executive Summary

Issues/Requirements	Criteria
1.1 Summary	Briefly present the following: • description of the policy, program or initiative evaluated; • why the evaluation was done; • who the client and intended audience of the evaluation are; and, • the main evaluation findings, conclusions, and recommendations. (Suggestion: the Executive Summary should be about 3 pages.)

2. Introduction and Context

Issues/Requirements	Criteria
2.1 Description	The policy, program or initiative evaluated is clearly described, including the logic of cause-and-effect links between inputs, activities, outputs, outcomes, and external factors contributing to success or failure, i.e. policy or program theory and assumptions.
	The description of program reach (intended beneficiaries) is clearly described.
	The program resources are clearly described so that the reader can understand how program monies are allocated and have been spent.

Issues/Requirements	Criteria
2.2 Evaluation Context	The report provides the reader with appropriate context for the evaluation by clearly explaining or describing: • why the evaluation was conducted and why "now"; • how the results will be used; • the objectives and scope for the evaluation; • the client, audience and key stakeholders for the evaluation; • the timing of the evaluation work; and • the (clear, useful and answerable) evaluation issues/questions being addressed by the evaluation and falling within the areas of enquiry (relevance, implementation, effectiveness, cost-effectiveness and efficiency). Depending on the nature, purpose and timeliness of a particular evaluation study, the following evaluation questions should be considered for inclusion: • Is the program still relevant to the needs of Canadians? • Are the program's resources being used in the most efficient and effective way to deliver appropriate results? • Is it necessary for the federal government to operate this program, or could it be transferred to other levels of government, or to the private or voluntary sector? • Is there scope for considering more effective program structures and service delivery arrangements? • Are departmental management practices appropriate and of sufficient quality?

3. Methodology/Design/Data

Issues/Requirements	Criteria
3.1 Description of the Methodology/Design	The design of the evaluation is described to the extent that the study can be replicated; e.g. the relationship between the data collection and the analysis is described clearly.

APPENDIX 3

CORE ELEMENTS OF AN EVALUATION REPORT AND ASSESSMENT CRITERIA

The table below – drawn from Health Canada's April 2003 *Evaluation Report Assessment Guide*, identifies the elements that should be included in an evaluation study, as well as the specific criteria by which these elements should be assessed.

1. Executive Summary

Issues/Requirements	Criteria
1.1 Summary	Briefly present the following: • description of the policy, program or initiative evaluated; • why the evaluation was done; • who the client and intended audience of the evaluation are; and, • the main evaluation findings, conclusions, and recommendations. (Suggestion: the Executive Summary should be about 3 pages.)

2. Introduction and Context

Issues/Requirements	Criteria
2.1 Description	The policy, program or initiative evaluated is clearly described, including the logic of cause-and-effect links between inputs, activities, outputs, outcomes, and external factors contributing to success or failure, i.e. policy or program theory and assumptions.
	The description of program reach (intended beneficiaries) is clearly described.
	The program resources are clearly described so that the reader can understand how program monies are allocated and have been spent.

Issues/Requirements	Criteria
2.2 Evaluation Context	The report provides the reader with appropriate context for the evaluation by clearly explaining or describing: • why the evaluation was conducted and why "now"; • how the results will be used; • the objectives and scope for the evaluation; • the client, audience and key stakeholders for the evaluation; • the timing of the evaluation work; and • the (clear, useful and answerable) evaluation issues/questions being addressed by the evaluation and falling within the areas of enquiry (relevance, implementation, effectiveness, cost-effectiveness and efficiency). Depending on the nature, purpose and timeliness of a particular evaluation study, the following evaluation questions should be considered for inclusion: • Is the program still relevant to the needs of Canadians? • Are the program's resources being used in the most efficient and effective way to deliver appropriate results? • Is it necessary for the federal government to operate this program, or could it be transferred to other levels of government, or to the private or voluntary sector? • Is there scope for considering more effective program structures and service delivery arrangements? • Are departmental management practices appropriate and of sufficient quality?

3. Methodology/Design/Data

Issues/Requirements	Criteria
3.1 Description of the Methodology/Design	The design of the evaluation is described to the extent that the study can be replicated; e.g. the relationship between the data collection and the analysis is described clearly.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat

La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada

ÉBAUCHE

Centre d'excellence en évaluation
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Version du 6 juillet 2004
SGDDI n° 243856

Canada

TABLE DES MATIÈRES

1. Historique de l'évaluation au gouvernement du Canada 1

2. Aperçu des pratiques axées sur les résultats à l'appui de l'évaluation 3
2.1 Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) 3
2.2 Rapports au Parlement et Architecture d'activité de programmes (AAP) 4
2.3 Processus d'examen des dépenses 6

3. La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada 7
3.1 Aperçu de la politique d'évaluation 7
3.2 Structure de la fonction d'évaluation au gouvernement du Canada 8
3.3 Le milieu de l'évaluation au gouvernement du Canada 11

4. Processus d'évaluation 12
4.1 Comité ministériel de vérification et d'évaluation 12
4.2 Plans d'évaluation ministériels 12
4.3 Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) 13
4.4 Types d'évaluation 13
4.5 Méthodes d'évaluation 14

5. Normes et critères d'évaluation 15

6. Utilisation des résultats de l'évaluation 16

7. Conclusions et défis futurs 17

ANNEXE 1 – Critères d'évaluation du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) 19

ANNEXE 2 – Normes d'évaluation au gouvernement du Canada 22

ANNEXE 3 – Principaux éléments d'un rapport d'évaluation et critères d'évaluation 25

1. HISTORIQUE DE L'ÉVALUATION AU GOUVERNEMENT DU CANADA

L'évaluation a été instaurée pour la première fois au gouvernement fédéral à la fin des années 70 pour aider à améliorer les pratiques et les contrôles de gestion. La circulaire du Conseil du Trésor intitulée « Évaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes » (1977-47) reconnaissait que l'évaluation des programmes faisait partie intégrante des responsabilités de gestion. Des unités d'évaluation devaient être constituées et relever directement des administrateurs généraux; en outre, les évaluations de programme devaient être effectuées selon un cycle de trois à cinq ans. Les administrateurs généraux devaient utiliser les résultats et les recommandations de l'évaluation pour prendre des décisions de gestion plus éclairées, faire preuve de responsabilité et fournir des conseils de qualité aux ministres.

En 1977, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée de façon à permettre au vérificateur général d'examiner les activités gouvernementales du point de vue de l'économie et de l'efficacité et d'en faire rapport au Parlement. La Loi permettait au vérificateur général de signaler les situations où il a constaté que « des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre »; cependant, ceci ne permet pas au vérificateur général de mesurer l'efficacité des programmes proprement dits.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique d'évaluation étaient cahoteux. Le terme « programme » n'était pas bien défini. Les ministres se tenaient en grande partie à l'écart du processus, considérant les activités d'évaluation et d'examen comme faisant partie du processus bureaucratique interne. Dans certains ministères et organismes, les unités d'évaluation languissaient parce qu'elles ne recevaient aucune directive ou ne suscitaient pas l'intérêt.

Au milieu des années 80, le Bureau du contrôleur général (BCG) reconnut que des évaluations quinquennales représentaient un défi pour les ministères. Par conséquent, la politique d'évaluation perdit une grande partie de sa rigidité.

En 1994, le paysage de l'évaluation s'était modifié considérablement, par suite de l'instauration de la Politique d'examen – fonction hybride qui combinait la vérification interne et l'évaluation. La politique devait s'inscrire à l'appui des principes de gestion axés sur les résultats en insistant sur les responsabilités des cadres d'exécution, auxquels il incombait d'exposer l'information sur le rendement et d'agir en conséquence. Malheureusement, la Politique d'examen n'eut pas l'effet escompté. Une « Étude de la fonction d'évaluation », réalisée en 2000, réexaminait la Politique d'examen dans le contexte nouveau de la gestion moderne. Les auteurs de l'étude sont arrivés à la conclusion que pour appuyer efficacement de bonnes pratiques de gestion, les fonctions de vérification interne et d'évaluation devaient être distinctes et exécutées séparément. Ils ont également reconnu le recours accru à la fonction d'évaluation en termes d'appui à la direction dans l'élaboration de cadres d'évaluation et de mesures du rendement.

En février 2001, le Conseil du Trésor a approuvé la « Politique et normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada ». La nouvelle politique sépare les fonctions d'évaluation et de vérification interne, tout en élargissant la portée de l'évaluation afin d'y englober les programmes, les politiques et les initiatives. Elle lie les activités d'évaluation aux activités de gestion axées sur les résultats et établit les normes qui incorporent la discipline d'évaluation dans la pratique de gestion.

L'évaluation a toujours été un pilier du Bureau du contrôleur général (BCG). En 1978, lors de la constitution du BCG, l'une de ses premières tâches fut de terminer l'activité d'amélioration de la gestion et de la responsabilisation (IMPAC). Des équipes d'« évaluateurs » examinaient en détail les pratiques de gestion des ministères et faisaient des suggestions utiles tout en soulignant les problèmes de gestion et de responsabilisation qui autrement seraient passés inaperçus. Les rapports des équipes IMPAC furent le fondement des programmes d'action négociés avec les sous-ministres (SM), et ils finirent par recevoir leur appui dans les ministères.

L'importance de la fonction d'évaluation (pour le BCG et les ministères) fut rétablie en 1983 lorsque Harry Rogers, contrôleur général de l'époque, élargit le rôle des agents principaux des finances des ministères. M. Rogers recommandait que le poste de contrôleur soit créé dans les ministères et comporte la responsabilité pour le processus de planification et la coordination de l'information de gestion, en sus des fonctions habituelles de comptabilité et de régularité. M. Rogers proposait également d'instituer une « fonction de remise en question » par laquelle les agents des finances soumettraient une proposition ministérielle à un examen et à une analyse indépendants et impartiaux avant l'approbation externe. Des variantes de cette proposition de fonction de contrôleur prirent racine. Certains ministères constituèrent de petits bureaux de planification et de contrôle opérationnels distincts de la fonction des finances. D'autres créèrent des bureaux d'évaluation des programmes au sein de leur direction de la politique, tandis que d'autres encore établirent une unité mixte de vérification et d'évaluation ministérielle qui relevait du SM, du SM délégué ou d'un SMA – gestion ministérielle.

De nos jours, le rôle et l'importance de la fonction de contrôleur et des contrôleurs ministériels et, en fin de compte, des activités d'évaluation sont revenus à l'ordre du jour. Le BCG, de même que les contrôleurs ministériels, joueront un rôle central dans l'examen des dépenses et de l'affection des ressources fondé sur le rendement établi et l'information factuelle (c.-à-d. les résultats des études d'évaluation). Cette évolution, combinée avec l'instauration du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), a pour résultat d'accroître l'insistance sur la pertinence, le rapport coût-efficacité et la responsabilité de gestion des programmes et des politiques. Les discussions portant sur chacun de ces éléments dépendront des résultats d'études d'évaluation solides, opportunes et stratégiques. Comme c'était le cas au départ, l'évaluation demeure un pilier du Bureau du contrôleur général, qui fait désormais partie du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Le nouveau programme du gouvernement renforce encore l'importance de l'évaluation dans le cadre des pratiques de gestion du gouvernement. L'évaluation aide les ministères à satisfaire aux exigences en matière de planification, de contrôle et de supervision des

dépenses et peut aider à évaluer les propositions de politique aux fins de la diligence raisonnable et de l'optimisation des ressources. On ne peut parler des résultats sans également parler d'évaluation.

La contribution d'une fonction d'évaluation forte est claire.

- D'importantes pratiques de gestion du gouvernement telles que la gérance, le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) et, plus récemment, l'examen des dépenses permanent ont besoin d'une fonction d'évaluation rigoureuse.
- Les résultats de l'évaluation fournissent une preuve factuelle qui peut aider les comités exécutifs et les organismes centraux à établir les priorités et à réaffecter les ressources.
- Utilisées de façon stratégique, de bonnes évaluations peuvent offrir l'information et les renseignements détaillés nécessaires pour aider à l'amélioration des pratiques de gestion et à l'atteinte des résultats.
- Il n'existe aucune autre discipline au gouvernement qui fournit, en un seul endroit, une capacité d'analyse et de conseil tant pour ce qui est des résultats que de la responsabilisation.

2. APERÇU DES PRATIQUES AXÉES SUR LES RÉSULTATS À L'APPUI DE L'ÉVALUATION

Pour comprendre le rôle de la fonction d'évaluation au Canada, il est important de le situer par rapport à l'approche d'ensemble du gouvernement en matière de la gestion axée sur les résultats. À cette fin, trois activités cruciales sont actuellement en cours : le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG); l'amélioration de la présentation de rapports au Parlement; et le processus d'examen des dépenses récemment instauré.

2.1 Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)

En juin 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a publié le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)[1]. Le CRG doit rassembler les initiatives d'amélioration de la gestion du SCT dans un cadre cohérent et traduire la vision de la gestion dans la fonction publique en un ensemble rationnel et solide d'attentes en la matière.

Dans le cadre de la mise en œuvre du CRG, les ministères doivent examiner et améliorer les secteurs suivants et en faire rapport : gouvernance et orientation stratégique; valeurs de la fonction publique; politiques et programmes; personnes; services axés sur le citoyen; gestion du risque; gérance; responsabilisation, résultats et rendement; apprentissage, innovation et gestion du changement.

1 http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp

Le cadre constitue une base de l'engagement avec les ministères et propose des façons dont ceux-ci peuvent progresser et mesurer le progrès accompli. Pour la première fois, le SCT sera en mesure de collaborer avec les ministères et organismes dans le cadre d'un modèle explicite et cohérent pour la réalisation d'un rendement organisationnel élevé.

La simplicité est une des caractéristiques cruciales du cadre. Il comporte dix éléments fondamentaux de saine gestion, suivis d'une série d'indicateurs et de mesures connexes. Il reconnaît que le rôle des fonctionnaires consiste à traduire l'orientation donnée par le gouvernement en résultats pour les citoyens. Ceci constitue le pivot du cadre. Toutes les décisions gouvernementales doivent être encadrées par des valeurs de la fonction publique constantes et la capacité de croître, d'apprendre et d'innover. L'excellence commence par des cadres de gestion efficaces et de l'information utile sur le rendement. Le Cadre de responsabilisation de gestion a vocation de renforcer la responsabilisation pour la gestion efficace des organisations, le service aux ministres et au gouvernement et la réalisation de résultats pour les Canadiens.

Le cadre est un outil de promotion d'une fonction publique moderne dans laquelle :

- les services sont axés sur les citoyens;
- les valeurs de la fonction publique (c.-à-d. les valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines) sont clairement articulées et appliquées continuellement;
- les ministres reçoivent un soutien efficace, et l'orientation stratégique est traduite en résultats grâce à un rendement organisationnel élevé;
- la prise de décisions est transparente et responsable;
- les employés sont prisés et les capacités humaines et intellectuelles sont perfectionnées;
- les dépenses sont responsables, assorties d'une saine gérance des ressources des contribuables;
- les risques sont reconnus et gérés au niveau de l'organisation;
- le rendement de l'organisation s'améliore constamment grâce à l'innovation, à la transformation et à l'apprentissage.

L'évaluation comporte un certain nombre d'implications. En premier lieu, le CRG s'inscrit à l'appui d'une fonction d'évaluation forte en imposant aux administrateurs généraux de mettre en place des plans d'évaluation fondés sur le risque et un système d'évaluation solide qui étaye la gérance et l'atteinte du rendement et des résultats. En retour, l'évaluation s'inscrit à l'appui du CRG en fournissant de l'information permettant de mesurer les réalisations par rapport aux dix attentes. Enfin, les unités d'évaluation dans les ministères et organismes seront appelées à appuyer la capacité des chefs des ministères à suivre la mise en œuvre et l'utilisation du CRG.

2.2 Rapports au Parlement et Architecture d'activité de programmes (AAP)

Les rapports sur les résultats sont présentés au Parlement au début de l'année au moyen des Rapports sur les plans et priorités des ministères et organismes (qui établissent des objectifs pour l'année suivante) et des Rapports ministériels sur le rendement qui

signalent la réalisation des résultats. Suite aux annonces faites par le Premier ministre le 12 décembre 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères, organismes et sociétés d'État compétentes d'élaborer des Architectures d'activité de programmes (AAP) pour leurs organismes. Les AAP serviront de fondement aux rapports au Parlement et auront pour objet de renforcer la présentation de rapports sur les résultats. Lorsqu'elles seront terminées, les Architectures d'activité de programmes comprendront :

1. un ou des résultats stratégiques clairement définis et appropriés qui tiennent compte du mandat de l'organisation;
2. un ensemble de programmes assortis de budgets complets, comportant des détails suffisants pour étayer la prise de décisions de la haute direction et des ministères, qui relie les activités des programmes au(x) résultat(s) qu'ils appuient;
3. une stratégie de mesure du rendement qui permet d'établir des mesures pour chaque niveau de l'Architecture d'activité de programmes d'un ministère;
4. une structure de gouvernance ou un cadre de gestion ministériels qui définissent la prise de décisions et la responsabilisation par résultat et par activité de programme.

Comme première étape de l'élaboration de l'AAP, les ministères doivent établir un inventaire suffisamment détaillé de leurs activités de programme pour que les ministères, les organismes centraux et le Parlement puissent prendre des décisions éclairées. Les ministères sont également tenus de valider leurs résultats stratégiques et d'aligner leurs activités de programme avec les résultats stratégiques auxquels ils contribuent le plus.

Au fur et à mesure que les AAP sont introduites dans l'ensemble du gouvernement, les ministères seront censés les utiliser comme fondement de leurs budgets et de leurs rapports au Parlement. Par ailleurs, les ministères devraient fonder leurs documents de planification interne et leurs rapports sur l'AAP. Ceci réduira les incohérences au minimum dans les rapports et placera les administrateurs généraux dans une meilleure position pour faire valoir de façon convainquante la pertinence des programmes ministériels pour les Canadiens.

Lorsque l'ébauche de l'AAP produite convient au ministère, au ministre responsable et au SCT, les ministères seront invités à affecter leurs ressources (financières et humaines) aux éléments de l'AAP, puis de fournir des informations sur le rendement et la gouvernance. Ceci permettra de relier l'information financière et non financière en fonction des résultats et constituera la base de la budgétisation axée sur les résultats.

Pour ce qui est des implications aux fins de l'évaluation, l'AAP utilise des méthodes d'évaluation. Essentiellement, l'AAP est un modèle logique pour tout un ministère. L'AAP traite le ministère comme s'il s'agissait d'un seul programme intégré dont tous les sous-programmes (unités administratives, secteurs de programme) ont des liens logiques avec ses résultats stratégiques et finaux. L'évaluation est également un outil essentiel pour évaluer l'intégrité de l'AAP d'un ministère, aider à élaborer les résultats et à les aligner avec chaque activité de programme, et évaluer l'atteinte des résultats stratégiques.

2.3 Processus d'examen des dépenses

Le 12 décembre 2003, le gouvernement du Canada a annoncé la création d'un nouveau comité du Cabinet appelé Comité d'examen des dépenses (CED)[2]. Ce Comité est chargé d'examiner toutes les dépenses du gouvernement fédéral. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor et composé de ministres de premier plan. Son mandat consiste à faire en sorte que les dépenses du gouvernement sont maîtrisées, responsables, alignées étroitement avec les priorités des Canadiens et que chaque dollar d'impôt est investi soigneusement pour produire des résultats pour les Canadiens.

Le CED évaluera les programmes existants et les dépenses du gouvernement au moyen des sept « tests » ou critères suivants :

- **Intérêt public** – Le secteur de programme ou l'activité continue-t-il à servir l'intérêt du public?
- **Rôle du gouvernement** – Le gouvernement a-t-il un rôle légitime et nécessaire à jouer dans ce secteur de programme ou cette activité?
- **Fédéralisme** – Le rôle actuel du gouvernement fédéral convient-il ou le programme devrait-il être réaligné avec les provinces?
- **Partenariat** – Quelles activités ou quels programmes devraient ou pourraient être transférés, en tout ou en partie, au secteur privé ou au secteur bénévole?
- **Optimalisation des ressources** – Les Canadiens obtiennent-ils toute la valeur de leurs impôts?
- **Efficacité** – Si le programme ou l'activité continue, comment pourrait-on en améliorer l'efficacité?
- **Abordabilité** – L'ensemble de programmes et d'activités qui en résulte est-il abordable? Dans la négative, quels programmes ou activités seraient abandonnés?

Dans le contexte de l'examen des dépenses, l'AAP fournit une base pour décrire la pertinence – en principe et dans les faits – de tout un ministère. Tout comme dans le cas d'un programme individuel, un modèle logique indique quels activités et résultats de programme « sont raisonnables », l'AAP montre pourquoi l'ensemble du portefeuille d'activités, de produits et de résultats ministériels est raisonnable. De même, tout comme chaque strate d'un modèle logique de programme fournit la base pour élaborer les indicateurs de rendement du programme, chaque strate de l'architecture du ministère dans l'AAP fournit la base pour l'élaboration de mesures du rendement de l'ensemble du ministère.

En outre, compte tenu des sept « tests » d'examen des dépenses, l'évaluation par le CED des programmes individuels exigera le niveau de détail fourni par l'évaluation des programmes. À cette fin, les ministères sont invités à faire en sorte que les évaluations portent sur les sept questions. En outre, le SCT prend des mesures pour résumer les résultats de l'évaluation à un niveau accessible pour l'examen par le CED.

2 http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/spsm-rgsp_f.asp

3. LA FONCTION D'ÉVALUATION AU GOUVERNEMENT DU CANADA

Cette partie présente un aperçu de l'approche actuelle de l'évaluation au gouvernement du Canada. Nous présentons la politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, la structure de la fonction d'évaluation et une description du milieu de l'évaluation.

3.1 Aperçu de la politique d'évaluation

La politique d'évaluation[3] est entrée en vigueur en avril 2001. La politique favorise la production de renseignements précis, objectifs et étayés de preuves pour aider les gestionnaires à prendre plus efficacement des décisions éclairées sur leurs politiques, programmes et initiatives afin de fournir des résultats aux Canadiens.

Selon la politique du gouvernement, les ministères et organismes doivent inclure l'évaluation dans leurs pratiques de gestion. La politique repose sur trois principes fondamentaux :

- premièrement, la réalisation et le rapport exact des résultats est une responsabilité principale des gestionnaires de la fonction publique;
- deuxièmement, l'évaluation rigoureuse et objective est un outil important qui aide les gestionnaires à gérer les résultats;
- troisièmement, les ministères, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor, doivent faire en sorte que la rigueur et la discipline de l'évaluation soient maintenues dans leurs champs de compétence.

La gestion axée sur les résultats est la responsabilité principale des gestionnaires de la fonction publique. Les gestionnaires de la fonction publique sont tenus de définir les résultats attendus, de fixer constamment leur attention sur l'atteinte de résultats, de mesurer le rendement régulièrement et objectivement et, finalement, d'apprendre et de s'adapter pour améliorer l'efficience et l'efficacité. Les gestionnaires doivent rendre des comptes à la haute direction, aux ministres, au Parlement, et aux Canadiens au sujet des résultats qu'ils obtiennent.

Comme d'autres outils de gestion, dont la vérification interne et la capacité de gestion des risques, l'évaluation aide les gestionnaires à fonctionner de façon efficace dans cet environnement. Elle aide les gestionnaires à suivre de près le rendement réel et en faire rapport, et permet aux décideurs d'évaluer objectivement les résultats des programmes ou des politiques. C'est ce qui fait la différence entre l'évaluation et la vérification interne - une fonction qui donne des assurances quant à la stratégie de gestion des risques d'un ministère ou d'un organisme et de son cadre de contrôle et d'information de gestion, tant sur le plan financier que non financier, pour la prise de décisions et l'établissement des rapports.

3 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_161/ep-pe_f.asp

L'évaluation a deux objectifs principaux :

- aider les gestionnaires à concevoir des politiques, des programmes et des initiatives ou aider les gestionnaires à les améliorer;
- fournir périodiquement des évaluations de l'efficacité des programmes ou des politiques, des répercussions intentionnelles ou fortuites et des autres méthodes permettant d'obtenir les résultats attendus.

Les évaluateurs évoluent dans un environnement complexe qui englobe des partenariats avec d'autres organisations fédérales, d'autres paliers de gouvernement, le secteur privé et des entités sans but lucratif. En outre, quand les ministères délèguent l'exécution de programmes à d'autres instances, l'évaluation des politiques sous-jacentes prend plus d'importance. L'évaluation devrait contribuer à améliorer la politique aussi bien que la conception et l'administration des programmes.

Dans ce contexte, les ministères ont la responsabilité d'incorporer la discipline de l'évaluation dans la gestion du cycle de vie des politiques, des programmes et des initiatives pour :

- dresser des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les politiques, initiatives et programmes nouveaux ou renouvelés;
- établir des mesures de surveillance et de suivi continus du rendement;
- concourir à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi permanent de l'Architecture d'activité de programmes (AAP) des ministères;
- fournir de l'information pour la présentation de rapports sur le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) ministériel;
- évaluer la mise en œuvre et l'administration initiales des politiques, programmes ou initiatives, y compris ceux qui sont visés par des partenariats (évaluation formative ou évaluation à mi-mandat);
- fournir au Comité d'examen des dépenses (CED) des renseignements utiles sur des questions touchant la pertinence, les résultats et la rentabilité.

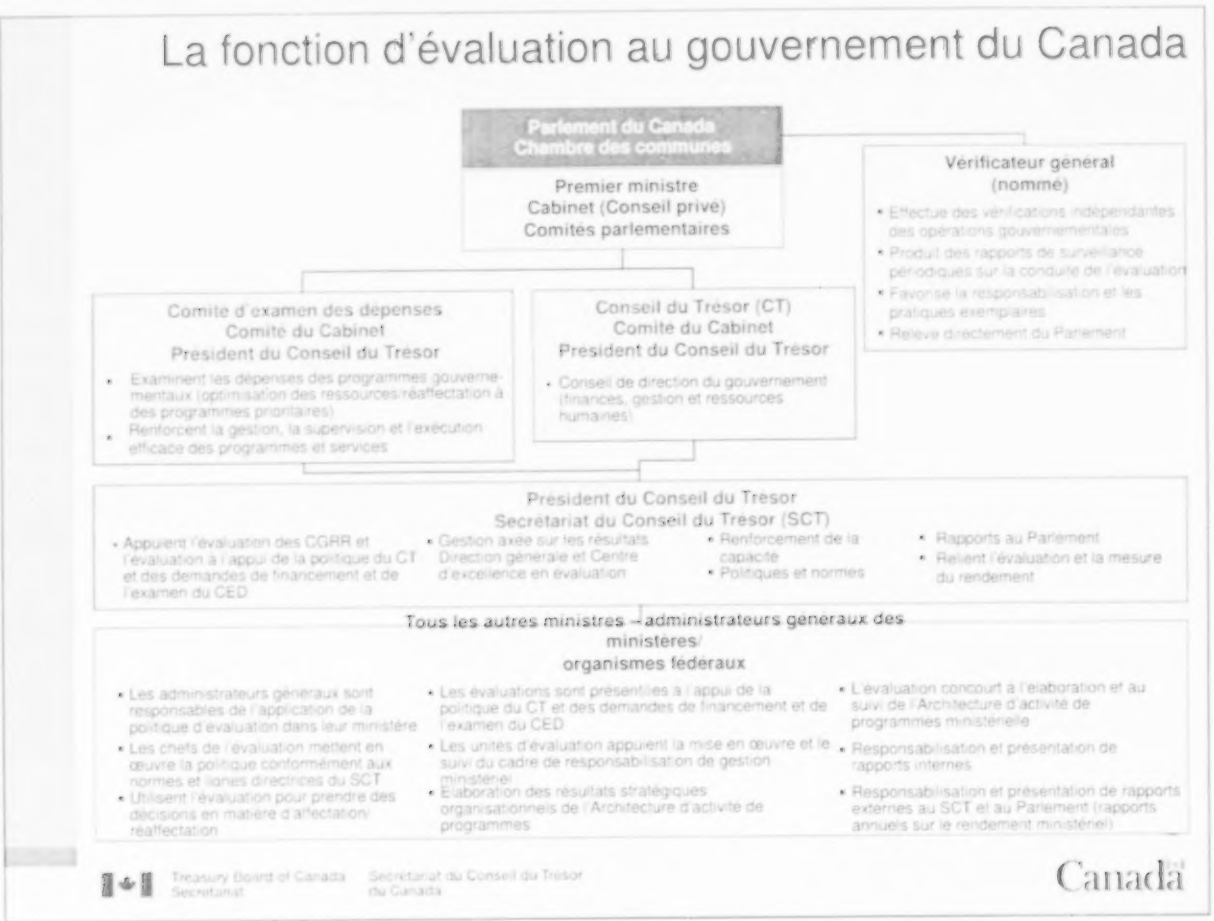
3.2 Structure de la fonction d'évaluation au gouvernement du Canada

Le tableau 1 à la page suivante présente la structure de l'évaluation au gouvernement du Canada. Dans cette partie, nous décrivons les rôles et les responsabilités pour la prestation de services d'évaluation impliquant quatre participants clés : 1) le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT); 2) les administrateurs généraux de ministères et d'organismes; 3) les chefs de l'évaluation des ministères et organismes; et 4) les gestionnaires de programme individuels.

Le **Secrétariat du Conseil du Trésor** donne l'orientation générale de l'évaluation au sein du gouvernement du Canada et, à cette fin, il doit :

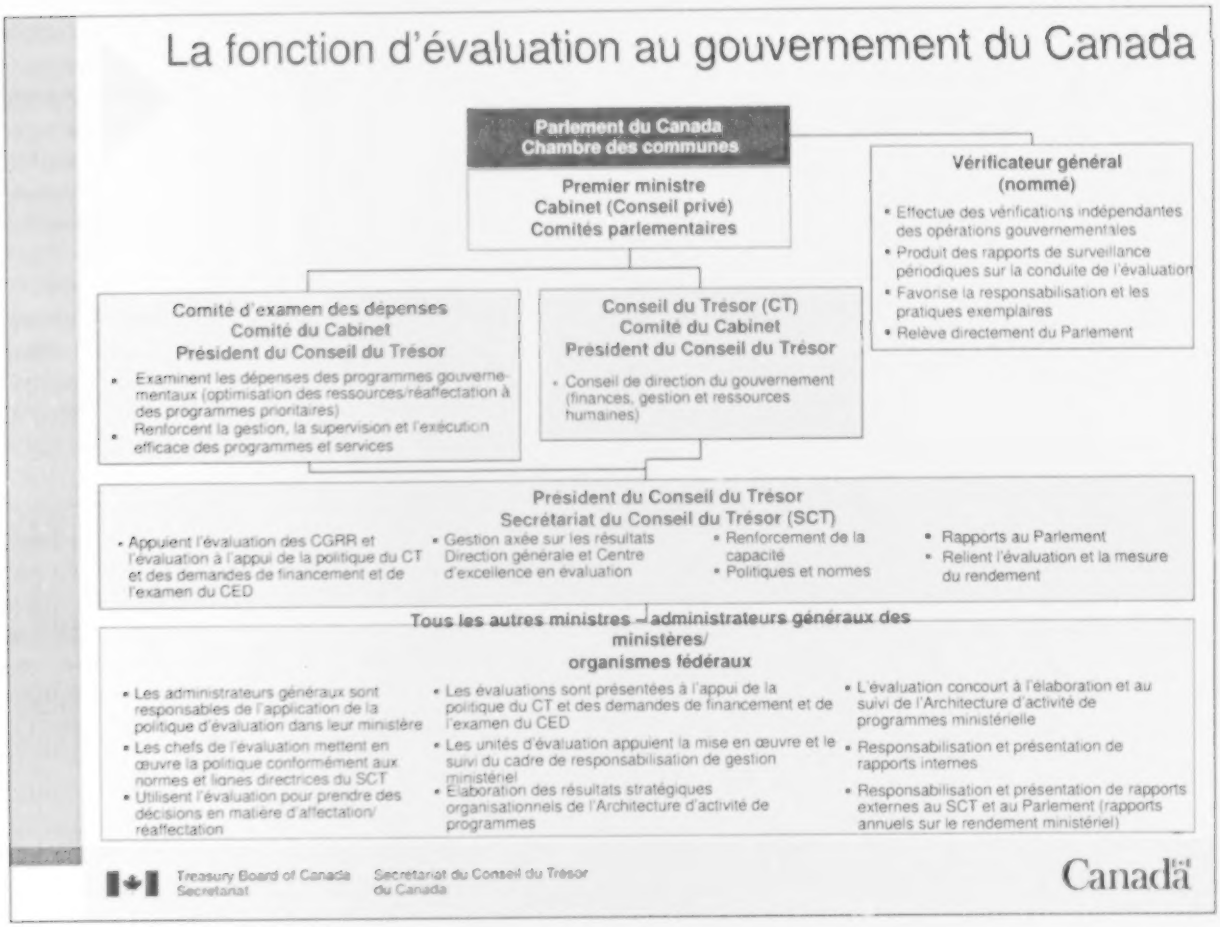
a. assurer le leadership, l'orientation et le soutien nécessaires dans le contexte de l'évaluation;

b. étayer l'utilisation par les ministres du Conseil du Trésor (CT) et du Comité d'examen des dépenses (CED) des résultats de l'évaluation pour la prise de décisions;
c. favoriser la qualité de l'évaluation grâce à l'établissement de normes;
d. renforcer la capacité des unités d'évaluation et les compétences des évaluateurs;
e. surveiller les services d'évaluation et la qualité de ceux-ci;
f. faciliter l'accessibilité et l'utilisation des résultats de l'évaluation.


La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada
Parlement du Canada
Chambre des communes
Premier ministre
Cabinet (Conseil privé)
Comités parlementaires
Vérificateur général
(nommé)
• Effectue des vérifications indépendantes des opérations gouvernementales
• Produit des rapports de surveillance périodiques sur la conduite de l'évaluation
• Favorise la responsabilisation et les pratiques exemplaires
• Relève directement du Parlement
Comité d'examen des dépenses
Comité du Cabinet
Président du Conseil du Trésor
• Examinent les dépenses des programmes gouvernementaux (optimisation des ressources/réaffectation à des programmes prioritaires)
• Renforcent la gestion, la supervision et l'exécution efficace des programmes et services
Conseil du Trésor (CT)
Comité du Cabinet
Président du Conseil du Trésor
• Conseil de direction du gouvernement (finances, gestion et ressources humaines)
Président du Conseil du Trésor
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
• Appuient l'évaluation des CGRR et l'évaluation à l'appui de la politique du CT et des demandes de financement et de l'examen du CED
• Gestion axée sur les résultats
Direction générale et Centre d'excellence en évaluation
• Renforcement de la capacité
• Politiques et normes
• Rapports au Parlement
• Relient l'évaluation et la mesure du rendement
Tous les autres ministres – administrateurs généraux des ministères/
organismes fédéraux
• Les administrateurs généraux sont responsables de l'application de la politique d'évaluation dans leur ministère
• Les chefs de l'évaluation mettent en œuvre la politique conformément aux normes et lignes directrices du SCT
• Utilisent l'évaluation pour prendre des décisions en matière d'affectation/réaffectation
• Les évaluations sont présentées à l'appui de la politique du CT et des demandes de financement et de l'examen du CED
• Les unités d'évaluation appuient la mise en œuvre et le suivi du cadre de responsabilisation de gestion ministériel
• Élaboration des résultats stratégiques organisationnels de l'Architecture d'activité de programmes
• L'évaluation concourt à l'élaboration et au suivi de l'Architecture d'activité de programmes ministérielle
• Responsabilisation et présentation de rapports internes
• Responsabilisation et présentation de rapports externes au SCT et au Parlement (rapports annuels sur le rendement ministériel)
Treasury Board of Canada Secretariat | Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Canada

Les **administrateurs généraux** des ministères et organismes doivent établir des services d'évaluation appropriés, adaptés aux besoins et aux ressources du ministère, pour évaluer les politiques, programmes et initiatives, y compris ceux de nature inter-organisationnelle. Pour ce faire, ils doivent :

a. nommer un chef de l'évaluation supérieur chargé de réaliser des évaluations stratégiques et d'aider les gestionnaires à incorporer l'évaluation dans les pratiques de gestion du ministère;
b. établir un comité d'évaluation et désigner un cadre supérieur du ministère pour le présider;
c. veiller à ce que, en plus du régime de responsabilité propre au ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor ait accès aux plans d'évaluation et soit rapidement informé des constatations portant sur des préoccupations majeures à l'égard de la gestion ou de l'efficacité des politiques, programmes et initiatives.


La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada
Parlement du Canada
Chambre des communes
Premier ministre
Cabinet (Conseil privé)
Comités parlementaires
Vérificateur général
(nommé)
• Effectue des vérifications indépendantes des opérations gouvernementales
• Produit des rapports de surveillance périodiques sur la conduite de l'évaluation
• Favorise la responsabilisation et les pratiques exemplaires
• Relève directement du Parlement
Comité d'examen des dépenses
Comité du Cabinet
Président du Conseil du Trésor
• Examinent les dépenses des programmes gouvernementaux (optimisation des ressources/réaffectation à des programmes prioritaires)
• Renforcent la gestion, la supervision et l'exécution efficace des programmes et services
Conseil du Trésor (CT)
Comité du Cabinet
Président du Conseil du Trésor
• Conseil de direction du gouvernement (finances, gestion et ressources humaines)
Président du Conseil du Trésor
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
• Appuient l'évaluation des CGRR et l'évaluation à l'appui de la politique du CT et des demandes de financement et de l'examen du CED
• Gestion axée sur les résultats Direction générale et Centre d'excellence en évaluation
• Renforcement de la capacité
• Politiques et normes
• Rapports au Parlement
• Relient l'évaluation et la mesure du rendement
Tous les autres ministres – administrateurs généraux des ministères/
organismes fédéraux
• Les administrateurs généraux sont responsables de l'application de la politique d'évaluation dans leur ministère
• Les chefs de l'évaluation mettent en œuvre la politique conformément aux normes et lignes directrices du SCT
• Utilisent l'évaluation pour prendre des décisions en matière d'affectation/ réaffectation
• Les évaluations sont présentées à l'appui de la politique du CT et des demandes de financement et de l'examen du CED
• Les unités d'évaluation appuient la mise en œuvre et le suivi du cadre de responsabilisation de gestion ministériel
• Élaboration des résultats stratégiques organisationnels de l'Architecture d'activité de programmes
• L'évaluation concourt à l'élaboration et au suivi de l'Architecture d'activité de programmes ministérielle
• Responsabilisation et présentation de rapports internes
• Responsabilisation et présentation de rapports externes au SCT et au Parlement (rapports annuels sur le rendement ministériel)
Treasury Board of Canada Secretariat
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Canada

Les **administrateurs généraux** des ministères et organismes doivent établir des services d'évaluation appropriés, adaptés aux besoins et aux ressources du ministère, pour évaluer les politiques, programmes et initiatives, y compris ceux de nature inter-organisationnelle. Pour ce faire, ils doivent :

a. nommer un chef de l'évaluation supérieur chargé de réaliser des évaluations stratégiques et d'aider les gestionnaires à incorporer l'évaluation dans les pratiques de gestion du ministère;
b. établir un comité d'évaluation et désigner un cadre supérieur du ministère pour le présider;
c. veiller à ce que, en plus du régime de responsabilité propre au ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor ait accès aux plans d'évaluation et soit rapidement informé des constatations portant sur des préoccupations majeures à l'égard de la gestion ou de l'efficacité des politiques, programmes et initiatives.

Les **chefs de l'évaluation des ministères et organismes** doivent exercer le leadership et diriger la pratique de l'évaluation au ministère et, pour ce faire, ils doivent :

a. veiller à ce que des plans d'évaluation stratégique, fondés sur une évaluation des risques, des priorités ministérielles et des priorités de l'administration publique, couvrent adéquatement les politiques, programmes et initiatives de l'organisation;
b. collaborer avec les gestionnaires pour améliorer la conception, la réalisation et la mesure du rendement des politiques, programmes et initiatives de l'organisation;
c. réaliser des évaluations des politiques, programmes et initiatives selon les plans établis;
d. cerner toute constatation qui soulève des préoccupations notables à l'égard de la gestion ou de l'efficacité des politiques, programmes ou initiatives et en informer sans tarder la haute direction et les agents des services appropriés (p. ex., vérification interne);
e. veiller à ce toutes les évaluations soient accompagnées d'un plan d'action de gestion et faire le suivi de l'application des recommandations de l'évaluation;
f. rendre accessibles au Conseil du Trésor et au public les derniers rapports d'évaluation avec le moins de formalités possible et dans les deux langues officielles;
g. mettre en application les normes d'évaluation du SCT.

Les **gestionnaires des ministères** doivent gérer les résultats et, pour ce faire, ils doivent :

a. utiliser les services d'évaluation de l'organisation, au besoin, pour veiller à ce qu'ils (les gestionnaires) disposent de renseignements valables, objectifs et accessibles, fournis en temps opportun, pour appuyer la prise de décisions et l'amélioration du rendement;
b. incorporer les constatations et les mesures d'amélioration de l'évaluation dans les processus d'établissement des priorités, de planification, d'élaboration de rapports et de prise de décisions.

3.3 Le milieu de l'évaluation au gouvernement du Canada

La politique d'évaluation s'applique à toutes les organisations considérées comme étant des ministères aux termes de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Quatre-vingt-sept ministères et organismes correspondent à cette définition. Sur ceux-ci, 42 ministères signalent une fonction d'évaluation. Les 45 autres sont en règle générale de petits organismes n'ayant essentiellement aucune capacité d'évaluation interne permanente. Chaque année, quelque 250 évaluations sont produites en moyenne. De plus, quelque 200 CGRR sont élaborés. Parmi les autres activités que mènent les unités d'évaluation, signalons : les études de mesure du rendement; les examens; la formation à la gestion axée sur les résultats; les services-conseils aux programmes en matière de mesure du rendement et de stratégies d'évaluation; des conseils sur la conception des programmes; et l'élaboration de CGRR. Depuis mars 2003, 286 employés travaillent dans le domaine de l'évaluation au gouvernement.

4. PROCESSUS D'ÉVALUATION

Le processus d'évaluation se déroule à deux niveaux : le ministère ou organisme et le programme individuel. Dans cette section nous donnons un aperçu des exigences et mesures principales nécessaires à la conduite d'une évaluation au gouvernement du Canada.

4.1 Comité ministériel de vérification et d'évaluation

Au sein des ministères, le travail d'évaluation est coordonné par un Comité ministériel de vérification et d'évaluation. Ce comité est présidé par l'administrateur général ou son équivalent, et les sous-ministres adjoints chargés de l'exécution des programmes y participent. Des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) y participent souvent en qualité d'observateurs.

Ces comités sont chargés d'examiner et d'approuver les plans d'évaluation ministériels et d'examiner et d'approuver les rapports de vérification et d'évaluation. Un certain nombre de ministères utilisent également ces comités pour coordonner leurs activités de présentation de rapports sur le rendement afin que la méthode d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies ministérielles de mesure du rendement soit coordonnée et cohérente. Ceci comprend la coordination du travail d'évaluation dans le contexte plus vaste des activités internes de mesure du rendement, ainsi que la présentation de rapports au Parlement. Le Comité examine également les plans d'action de la direction élaborés en réaction aux évaluations, notamment le suivi de la mise en œuvre.

4.2 Plans d'évaluation ministériels

Les ministères doivent entreprendre un nombre équilibré de travaux d'évaluation et à cette fin, ils sont tenus d'élaborer un plan d'évaluation ministériel à orientation stratégique reposant sur l'évaluation des risques, les priorités du ministère et les priorités de l'ensemble du gouvernement. La détermination des risques fait partie intégrante du cadre intégré de gestion du risque global de l'organisation dont l'objet est de reconnaître, d'évaluer et de quantifier les risques en utilisant des critères objectifs tels que la santé et la sécurité, l'importance relative ou les liens avec les résultats stratégiques du ministère[4]. Les plans sont en règle générale tournés vers l'avenir, portent sur une période d'un à trois ans et comportent des estimations des coûts.

Les plans sont examinés par le SCT en fonction des critères suivants :

- indication que les risques, les priorités du ministère et du gouvernement, l'importance relative et la signification des programmes, politiques ou initiatives ont été pris en ligne de compte lors de l'élaboration des plans et du choix des projets d'évaluation;
- les exigences particulières pour l'évaluation des subventions et contributions (par exemple, des programmes exécutés par des tiers) ont été prises en ligne de compte;
- les ressources nécessaires pour prendre des engagements à l'égard des plans ont été clairement déterminées et engagées pour la fonction d'évaluation.

4 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_f.asp

4.3 Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR)

Un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) fournit aux gestionnaires de programme un énoncé concis ou une carte routière pour planifier, suivre, évaluer les résultats d'un programme, d'une politique ou d'une initiative et en faire rapport. Lorsqu'il est mis en œuvre, il aide un gestionnaire de programme à :

- décrire clairement les rôles et les responsabilités des principaux partenaires impliqués dans l'exécution du programme, de la politique ou de l'initiative;
- élaborer une conception claire et logique qui relie les ressources et les activités aux résultats escomptés;
- porter des jugements sains sur la meilleure façon d'améliorer en permanence le rendement du programme;
- donner la preuve de la responsabilisation et montrer les avantages pour les Canadiens;
- faire en sorte que de l'information fiable et d'actualité soit à la disposition de la haute direction du ministère, des organismes centraux et d'autres intervenants cruciaux.

Les CGRR sont obligatoires pour les demandes de financement au titre des programmes de subventions et contributions, et leur utilisation est encouragée comme bonne pratique de gestion pour tous les programmes. On trouvera à l'annexe 1 de ce rapport les grandes lignes des critères d'évaluation du SCT.

4.4 Types d'évaluation

Les unités d'évaluation des ministères et organismes effectuent en général deux types d'évaluations – les évaluations formatives et sommatives.

Les évaluations formatives ou intérimaires examinent l'efficacité de la mise en œuvre afin de faciliter l'amélioration. L'évaluation formative est habituellement effectuée à mi-parcours du programme, de la politique ou de l'initiative (normalement dans les deux ans suivant le démarrage). Son objet est de fournir de l'information permettant d'améliorer le programme, la politique ou l'initiative. Étant donné que la majorité des programmes ou politiques ont un cycle de quatre ans, il peut éventuellement être astreignant d'entreprendre à la fois une évaluation formative et sommative, et c'est pourquoi, il est recommandé d'utiliser les évaluations formatives judicieusement. Une application utile de l'évaluation formative consiste à régler des questions qui se posent au sujet de l'exécution du programme. Les évaluations formatives peuvent servir à aborder des problèmes d'exécution particuliers tels que la qualité de l'information sur le rendement et les systèmes de rapports. Lorsque des évaluations formatives « intégrales » sont entreprises, on s'attend à ce que les résultats finaux, les premiers résultats, la validation de la logique du programme et la probabilité de la réalisation des résultats à long terme soient évalués.

Les évaluations sommatives examinent les répercussions afin que des décisions puissent être prises au sujet de l'efficacité d'ensemble. Les évaluations sommatives sont habituellement entreprises à la fin du cycle de vie de quatre ans d'un programme, lorsque les résultats intermédiaires et à long terme commencent à être réalisés. Elles

accomplissent une fonction de responsabilisation tout en étant axées sur l'avenir et fournissant des recommandations sur des problèmes de conception des programmes.

Les évaluations sommatives s'intéressent principalement à la mesure dans laquelle les résultats souhaités ont été réalisés et la politique, le programme ou l'initiative ont concouru à la réalisation des résultats. Indépendamment du type d'évaluation qui est entreprise, toutes les évaluations devraient aborder les sept questions du Comité d'examen des dépenses.

4.5 Méthodes d'évaluation

Mandat : La première étape lorsqu'on entreprend l'évaluation d'un programme, d'une politique ou d'une initiative individuel, consiste à impliquer la haute direction, la direction du programme, les principaux intervenants et les bénéficiaires dans l'élaboration d'un mandat. Ce bref document d'une ou deux pages énonce le contexte, le besoin et les objectifs de l'évaluation et indique comment l'évaluation sera gérée, y compris les ressources et l'échéancier.

Rapport de planification : Un plan détaillé d'évaluation est ensuite élaboré. Si l'on n'a pas encore préparé de Cadre de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR)[5], le plan décrit les grandes lignes du programme, y compris un modèle logique, et énonce en détail les questions et sous-questions d'évaluation et les méthodes devant être utilisées pour les aborder.

Élaboration d'un instrument de collecte de données et collecte des données : À cette étape de l'évaluation, des outils de collecte de données tels que des questionnaires, des guides de discussion, des guides d'examen de dossier, des guides de discussion en groupes de concertation, des descriptions d'étude de cas, y compris des plans d'échantillonnage appropriés, sont préparés et mis à l'essai. Il convient aussi d'envisager s'il faut ou non utiliser des méthodes d'auto-évaluation, des méthodes normalisées externes ou une combinaison des deux. Des stratégies de collecte de données sont ensuite élaborées et mises en œuvre.

Autres considérations : Un important enjeu de gestion consiste à savoir si l'évaluation sera entreprise au moyen de ressources internes, de ressources contractuelles ou des deux. La méthode utilisée dépend souvent du niveau d'indépendance nécessaire, de la quantité de ressources internes disponibles et du moment de l'évaluation.

Consultations : Un autre élément du processus d'évaluation dont il faut tenir compte est le choix d'un comité consultatif, d'un comité directeur ou d'une évaluation dirigée. Comme son titre le laisse entendre, un comité consultatif fournit une orientation à l'évaluateur, alors qu'un comité directeur peut prendre des décisions à l'égard de tous les aspects cruciaux d'une évaluation. Les évaluations dirigées n'utilisent pas le processus de consultation officiel et sont utiles lorsque les résultats de l'évaluation sont nécessaires dans un délai relativement court. La méthode à utiliser dépend souvent de la complexité

5 http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafcgrr_f.asp

du programme et de l'importance de sa décentralisation. Ainsi, l'évaluation d'un programme dirigé par des Autochtones ou d'un programme impliquant une participation provinciale et fédérale peut faire appel à un comité directeur, étant donné la multiplicité inhérente des instances impliquées dans l'exécution du programme. Des groupes d'examen par les pairs peuvent également être utilisés, particulièrement pour les programmes à risques élevés. Ces groupes consistent en spécialistes de l'évaluation et spécialistes en la matière et donnent des conseils sur la qualité de la conception de l'évaluation et des rapports.

Présentation de rapports : Les résultats intérimaires sont souvent signalés aux premières étapes de la collecte de données. Les rapports d'évaluation finaux sont présentés au Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) aux fins d'approbation. Une pratique recommandée consiste en ce que le CMVE examine et approuve également le plan d'intervention ou d'action de la direction et suive la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation.

5. NORMES ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

On trouvera à l'annexe 2 les normes d'évaluation au gouvernement du Canada. Le tableau ci-dessous présente un sommaire de ces normes. Par ailleurs, on trouvera à l'annexe 3 de ce rapport les critères utilisés par le SCT pour évaluer les rapports d'évaluation individuels.

Sommaire des normes d'évaluation du gouvernement du Canada

Norme	Orientation
Planification et enjeux de l'évaluation	• Plans d'évaluation ministériels fondés sur le risque • Enjeux de l'évaluation : raisonnement, réalisation des objectifs; efficience et rentabilité
Compétence	• Les évaluateurs possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience voulues dans les domaines suivants : conception de la recherche; collecte et analyse des données; formulation de conclusions et de recommandations valides, crédibles et objectives. • S'efforcent d'améliorer les compétences méthodologiques et pratiques
Objectivité et intégrité	• Le travail d'évaluation s'effectue sans entrave qui empêche l'objectivité. • Les relations sont marquées au coin de l'intégrité.
Consultation et conseils	• Les consultations sont suffisantes et appropriées. • Application des conseils et de l'orientation donnés par des spécialistes et d'autres personnes bien informées, le cas échéant, notamment utilisation de groupes d'examen par des pairs pour évaluer les produits de l'évaluation.

Sommaire des normes d'évaluation du gouvernement du Canada	
Norme	**Orientation**
Mesure et analyse	• Résultats et conclusions en temps opportun, pertinents et crédibles que les gestionnaires et d'autres intervenants peuvent utiliser avec confiance, reposant sur la collecte et l'analyse de données pratiques, rentables et objectives.
Présentation de rapports	• Les rapports d'évaluation doivent présenter les résultats, les conclusions et les recommandations d'une manière claire et objective.

6. UTILISATION DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Les rapports d'évaluation sont des apports cruciaux aux rapports présentés au Parlement par les ministères et organismes. Ces derniers sont tenus d'étayer les rapports sur le rendement et les résultats des programmes au moyen d'évaluations documentées. Pour en faciliter l'accès aux parlementaires individuels, les ministères et organismes sont tenus d'énumérer toutes les évaluations entreprises dans leur Rapport ministériel sur le rendement et d'inclure une liste de toutes les évaluations prévues dans leur Rapport sur les plans et priorités. Tous les rapports d'évaluation doivent être accessibles au public sur l'Internet dans les deux langues officielles.

Deux comités du Cabinet, le Conseil du Trésor (CT) et le Comité d'examen des dépenses (CED), sont également des utilisateurs cruciaux des résultats d'évaluation. L'examen des Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) par le Secrétariat du Conseil du Trésor est un élément crucial lorsque le Conseil du Trésor examine de nouvelles demandes de financement. En outre, les résultats de l'évaluation sont un élément important qui entre en ligne de compte pour le maintien du soutien au programme. La capacité des évaluations d'aborder les questions relatives à l'examen des dépenses qui est entrepris par le Comité d'examen des dépenses nouvellement créé sera une autre contribution importante de l'évaluation.

Les administrateurs généraux des ministères et organismes sont probablement les utilisateurs les plus importants de l'évaluation. Ils l'utilisent pour évaluer la pertinence, le rendement et les résultats des programmes. De nombreux administrateurs généraux considèrent l'évaluation comme « leurs yeux et leurs oreilles » pour ce qui est de la capacité de l'organisation à produire des résultats pour les Canadiens.

Les gestionnaires de programme individuels et les principaux intervenants, y compris les bénéficiaires, sont également des participants dynamiques et des utilisateurs des résultats d'évaluation. Les gestionnaires de programme utilisent les résultats d'évaluation pour ajuster l'exécution des programmes de façon à tirer un effet optimal des ressources du programme. Les intervenants et les bénéficiaires du programme utilisent les évaluations pour influencer la conception et l'exécution des programmes et garantir que les programmes sont axés sur la satisfaction de leurs besoins.

Les plans d'action de la gestion sont un moyen important d'évaluer les effets des résultats d'évaluation. Les gestionnaires de programme sont tenus de produire un plan d'action de gestion pour aborder les recommandations et les conclusions de l'évaluation. Ces plans comprennent la réaction de la direction à chaque recommandation, les mesures qui seront prises, y compris l'échéancier pour l'achèvement et les responsabilités. Les comités ministériels de vérification et d'évaluation doivent approuver chaque plan d'action et suivre sa mise en œuvre.

7. CONCLUSIONS ET DÉFIS FUTURS

L'objet de la Politique d'évaluation ***consiste à assurer que le gouvernement dispose de renseignements à jour axés sur les points stratégiques, fondés sur les objectifs et les preuves sur le rendement de ses politiques, programmes et initiatives pour produire de meilleurs résultats pour les Canadiens.*** Cela signifie que les ministères et organismes effectuent des évaluations en temps opportun et de façon stratégique, garantissent un produit d'évaluation de grande qualité et utilisent les résultats de l'évaluation aux fins de la prise de décisions et de la reddition de compte.

La réalisation de cet objectif exige une fonction d'évaluation forte. La Politique d'évaluation de 2001 établit l'infrastructure à l'appui de cette activité en formulant des exigences stratégiques afin de mieux positionner et utiliser les activités d'évaluation (p. ex., créer des comités d'évaluation dirigés par la haute direction, préparer et suivre des plans d'évaluation à orientation stratégique et fondés sur le risque et adhérer à des normes établies). Cependant, une fonction d'évaluation forte a besoin de plus que cela. Une compétence avérée en technique et en gestion et une capacité d'intégration sont essentielles pour tirer le plein parti des activités d'évaluation.

Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans le budget qu'il a annoncé le 23 mars 2004, à renforcer davantage l'activité et la capacité de la fonction d'évaluation. Pour donner suite à cet engagement, le Secrétariat du Conseil du Trésor réexamine actuellement son approche de l'évaluation et étudie un certain nombre de propositions.

Les propositions actuellement à l'étude sont les suivantes :

- **Renforcement de la surveillance** de la santé de la fonction d'évaluation dans l'ensemble du gouvernement, des plans d'évaluation, des études d'évaluation des ministères et approbation de Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) horizontaux et à risques élevés.

- **Soutien à l'analyse de politiques et à la prise de décisions**, notamment élaboration de politiques et recherche en matière de méthodes et de pratiques d'évaluation de pointe fournissant un apport aux politiques pangouvernementales et à la prise de décisions (CT et CED), y compris la synthèse des résultats d'évaluation afin qu'ils soient accessibles aux décideurs.

- **Renforcement de la capacité et services-conseils** en élaborant de nouveaux outils et produits d'évaluation, en donnant des occasions de formation et de perfectionnement professionnel grâce à l'élaboration et à l'exécution d'une stratégie exhaustive d'apprentissage axée sur les résultats et l'évaluation, en favorisant l'accréditation et les compétences fondamentales, en suivant les compétences fondamentales d'évaluation à tous les niveaux et en fournissant des ressources expertes centralisées.

- **Services d'évaluation directs** comportant la prestation d'aide pour les CGRR et les évaluations d'activités horizontales, la réalisation d'évaluations d'enjeux ministériels à l'échelle du gouvernement ou l'appui à celles-ci et la réalisation de méta-évaluations dans des secteurs tels que la programmation économique et sociale.

- Les **Services d'évaluation communs des petits organismes** sont une proposition importante qui est actuellement à l'étude. En raison du manque de capacité des petits organismes à maintenir des unités d'évaluation et d'effectuer des évaluations, il est envisagé d'adopter une approche centralisée de la prestation de services d'évaluation.

- **Présentation de rapports de gestion et reddition de compte** notamment l'intégration aux systèmes d'information généraux du SCT et l'appui à ceux-ci, la présentation d'un rapport annuel sur les résultats d'évaluation et sa contribution au renforcement de la reddition de compte aux ministres du CT et aux parlementaires.

Grâce à ces efforts et au travail des ministères et organismes individuels, le gouvernement fédéral peut espérer que les ministères et les décideurs disposent de suffisamment de capacité d'évaluation pour fournir l'information factuelle nécessaire à l'appui de l'amélioration du rendement de gestion, de la démonstration de la responsabilisation, de la réaffectation logique des ressources, de l'établissement des priorités et de l'utilisation judicieuse et efficace de l'argent des contribuables.

ANNEXE 1

CRITÈRES D'ÉVALUATION DU CADRE DE GESTION ET DE RESPONSABILISATION AXÉ SUR LES RÉSULTATS (CGRR)

On trouvera ci-dessous le modèle d'examen d'un CGRR utilisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) pour donner une rétroaction sur l'intégralité et la qualité d'un CGRR. Il comporte trois volets principaux :

- **Profil du programme** – description concise de la politique, du programme ou de l'initiative, notamment le contexte et le besoin, les intervenants et les bénéficiaires, les structures d'organisation et de gouvernance et l'affectation de ressources.
- **Résultats prévus et théorie du programme** – description et illustration (c.-à-d. modèle logique) de la façon dont les activités d'une politique, d'un programme ou d'une initiative doivent aboutir au changement économique, social ou environnemental nécessaire (c.-à-d. les résultats prévus) et les hypothèses critiques sur lesquelles le programme, la politique ou l'initiative repose.
- **Suivi et évaluation** – carte routière détaillée pour les activités permanentes de mesure et d'évaluation du rendement qui s'inscriront à l'appui d'une gestion du programme et d'une reddition de compte efficaces.

1. Le profil du programme donne une description concise du programme, de la politique ou de l'initiative.	
Section	**Critères d'examen**
1.1 Contexte	• Énoncé clairement et montrant le besoin - pour de nouveaux programmes ou initiatives, preuves et politiques à l'appui du programme mentionné - pour les programmes ou initiatives pour lesquels on demande un renouvellement de l'autorité, la question demeure importante et il existe de l'information sur les progrès réalisés à ce jour • Le gouvernement a un rôle légitime et nécessaire à jouer dans ce secteur de programme ou cette initiative • Études de recherche, évaluation des besoins, études démographiques détaillées, etc. à l'appui des analyses situées • Il s'agit du mécanisme de transfert correct pour ce programme, politique ou initiative
1.2 Objectifs	• Objectifs clairement énoncés • Lien entre les objectifs et les résultats stratégiques du ministère lesquels sont énoncés dans son Architecture d'activité de programmes
1.3 Principaux intervenants et bénéficiaires	• Tous les intervenants, y compris énumération des partenaires d'exécution et des bénéficiaires du projet • Objectifs exprimés en fonction de la mesure dans laquelle les bénéficiaires désignés du projet sont rejoints

1. Le profil du programme donne une description concise du programme, de la politique ou de l'initiative.	
Section	**Critères d'examen**
1.4 Structure d'organisation et gouvernance	• Définition des structures d'organisation et de gouvernance et leur autorité décisionnelle respective et rôles et responsabilités principaux de tous les intervenants du projet (y compris des partenaires d'exécution) • La structure et les mécanismes de gouvernance étayent efficacement la prise de décisions et montrent clairement les responsabilités
1.5 Ressources	• Résumé de l'affectation annuelle des ressources au ministère et à chaque partenaire d'exécution • Précision des coûts des activités de suivi et d'évaluation

2. Les résultats prévus et la théorie du programme fournissent une description et une illustration logiques de la façon dont les activités et les produits contribuent à des résultats.	
Section	**Critères d'examen**
2.1 Résultats prévus	• Les résultats sont précisés aux diverses étapes • Les résultats peuvent être attribués au programme, à la politique ou à l'initiative • Les facteurs qui peuvent influencer la capacité d'un programme, d'une politique ou d'une initiative à atteindre les résultats démontrés sont réalistes • L'échéancier pour la réalisation des résultats est énoncé et est réaliste
2.2 Stratégie d'exécution	• La stratégie d'exécution comprenant les activités des partenaires d'exécution est présentée et cohérente • Un raisonnement logique sous-tend l'utilisation/le choix de partenaires d'exécution
2.3 Théorie du programme	• Un modèle logique solide existe • Les résultats finaux sont liés aux résultats stratégiques du ministère comme il est mentionné dans l'Architecture d'activité de programmes

3. Le plan de suivi et d'évaluation donne l'orientation pour des activités permanentes de suivi et d'évaluation.	
Section	**Critères d'examen**
3.1 Plan de suivi	• Une saine stratégie de suivi existe • Les enjeux et les indicateurs de rendement cruciaux sont précisés • Les sources de données, la fréquence de la collecte des données et les méthodes d'analyse sont précisées. • La qualité des données est garantie • Les coûts estimés pour les activités de suivi sont donnés par année

3. Le plan de suivi et d'évaluation donne l'orientation pour des activités permanentes de suivi et d'évaluation.	
Section	**Critères d'examen**
3.2 Plan d'évaluation	• Une stratégie d'évaluation appropriée et complète est proposée • Tous les enjeux d'évaluation connus sont précisés et comprennent la réussite, la pertinence, la rentabilité, l'optimisation des ressources, d'autres enjeux relevés dans des études d'évaluation antérieures, et les questions du Comité d'examen des dépenses sont abordées • Une approche d'ensemble de l'évaluation comportant les sources de données (y compris les rapports de mesure du rendement), les méthodologies proposées et les responsabilités pour la collecte de données est formulée • Les coûts estimés pour les activités d'évaluation sont fournis
3.3 Présentation de rapports	• Tous les rapports de suivi et d'évaluation sont situés de même que le moment et la façon dont les rapports seront utilisés et la personne qui les utilisera à l'appui de la prise de décisions par la direction et la reddition de compte démontrée • Les rapports comprennent les RMR, les RPP, les rapports de rendement annuel, la vérification de la conformité et une évaluation sommative

ANNEXE 2

NORMES D'ÉVALUATION AU GOUVERNEMENT DU CANADA

Normes d'évaluation du gouvernement du Canada	
Normes	**Orientation**
Planification et enjeux de l'évaluation Le ministère doit mettre en pratique la discipline de l'évaluation pour mesurer le rendement de ses politiques, programmes et initiatives, qu'ils soient réalisés par lui ou en partenariat, en tenant compte de ses priorités et de celles de ses partenaires et de l'ensemble du gouvernement.	Les évaluateurs doivent élaborer un plan axé sur la stratégie qui met l'accent sur l'évaluation des risques, les priorités du ministère, les exigences relatives à l'établissement des rapports et les priorités de l'ensemble du gouvernement. Toutes les questions liées à l'évaluation doivent être examinées à l'étape de la planification : • est-ce que la politique, le programme ou l'initiative est toujours compatible avec les priorités du ministère et de l'ensemble du gouvernement et répond véritablement à un besoin réel (pertinence)? • est-ce que la politique, le programme ou l'initiative atteint ses objectifs, sans dépassement de budget et sans effets indésirables (succès)? • utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs ou y aurait-il lieu d'envisager d'autres modes de conception et d'exécution (rentabilité)? Les évaluateurs doivent se pencher sur les questions liées à la reddition de comptes, notamment celles touchant les principales attentes en matière de rendement a) définies et communiquées au Conseil du Trésor ou b) découlant de décisions du Cabinet demandant des renseignements sur l'évaluation.
Compétence La ou les personnes effectuant les évaluations ou les travaux d'évaluation doivent posséder individuellement ou collectivement les connaissances et compétences requises pour satisfaire aux exigences relatives aux travaux ayant trait à l'évaluation concernée.	Les évaluateurs possèdent ou obtiennent les connaissances nécessaires pour réaliser les évaluations et s'efforcent constamment d'améliorer leurs compétences méthodologiques et pratiques. Ils doivent posséder les connaissances, les compétences et l'expérience requises pour : • mettre en application de solides méthodes de recherche permettant de répondre aux questions choisies; • recueillir et analyser des données quantitatives et qualitatives fiables; • formuler des conclusions et des recommandations valides, crédibles et objectives.
Objectivité et intégrité Les personnes qui effectuent les travaux d'évaluation doivent être libres de toute contrainte qui pourrait nuire à leur objectivité et doivent faire preuve d'intégrité dans leurs rapports avec tous les intervenants.	Les évaluateurs doivent : • signaler correctement le niveau de leurs compétences et de leurs connaissances; • déclarer, avant d'entreprendre un projet d'évaluation ou en tout temps durant un tel projet, toute question pouvant compromettre leur objectivité ou celle d'un intervenant. • Les évaluateurs sont responsables de leur rendement et de leurs produits et doivent également : • faire en sorte que leur travail porte sur les principales préoccupations

Normes	Orientation
	de la direction du ministère et du gouvernement ainsi que sur leurs premières exigences en matière de responsabilisation; • discuter avec les intervenants des décisions touchant la confidentialité, la protection des renseignements personnels, les communications et la propriété des résultats et des rapports; • s'assurer de prendre des décisions financières éclairées afin de rendre compte des dépenses et que les clients obtiennent une valeur satisfaisante pour les sommes consenties; • réaliser les travaux d'évaluation dans des délais raisonnables convenus avec les clients.
Consultations et conseils Les travaux d'évaluation doivent comporter des consultations de nature appropriée et conformes aux exigences, et le cas échéant, mettre en application les conseils et l'orientation fournis par des spécialistes ou autres personnes compétentes.	Les évaluateurs doivent consulter les principaux intervenants dans le cadre de leur travail. Des groupes d'examen par des pairs devraient être organisés, le cas échéant, pour examiner les produits de l'évaluation afin d'améliorer la qualité des pratiques exemplaires et d'en favoriser le partage.
Mesures et analyse Les travaux d'évaluation doivent produire, grâce à des méthodes pratiques, rentables et objectives de collecte et d'analyse des données, des conclusions et des résultats opportuns, pertinents et crédibles que les gestionnaires et les autres intervenants peuvent utiliser avec confiance.	• Les produits de l'évaluation doivent être disponibles au moment opportun pour aider la direction à prendre des décisions. • Les données doivent être suffisantes quant au contexte de la prise des décisions, et les résultats doivent être pertinents aux questions traitées et découler de ces données. • On doit faire la preuve que les produits de l'évaluation permettent aux gestionnaires d'améliorer le rendement et de rendre compte des résultats obtenus. • Lors de la planification et de la réalisation de l'évaluation, le ministère doit respecter les politiques liées à la collecte, à l'utilisation, à la conservation et à la diffusion de l'information.
Rapports Les rapports d'évaluation doivent présenter les résultats, les conclusions et les recommandations d'une manière claire et objective.	Les rapports d'évaluation sont rédigés de façon à ce que les cadres de direction et les lecteurs de l'extérieur puissent rapidement se concentrer sur les questions importantes signalées et les comprendre. Les rapports doivent : • être concis et rédigés avec clarté; • contenir uniquement les informations nécessaires pour bien comprendre les résultats, les conclusions et les recommandations; • présenter les conclusions et les recommandations de manière qu'elles découlent logiquement des résultats de l'évaluation; • expliquer clairement les limites de l'évaluation au niveau de sa portée, des méthodes et des conclusions; • être conformes, le cas échéant, aux exigences en matière de rapport du Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor ou de l'extérieur. De plus, les rapports d'évaluation doivent : • fournir un contexte au lecteur en décrivant les objectifs des travaux et le moment où ils ont été effectués, ainsi que l'initiative, la politique ou

Normes d'évaluation du gouvernement du Canada	
Normes	**Orientation**
	le programme qui a été évalué et sa place et son importance dans l'ensemble des opérations de l'organisation; • évaluer avec exactitude les résultats obtenus dans le cadre de la politique, du programme ou de l'initiative en question; • présenter des recommandations claires et réalisables et un calendrier d'intervention pour la direction; • contenir une analyse et une explication pertinentes des risques ayant trait à tout problème important cerné ainsi qu'aux recommandations clés.

ANNEXE 3

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN RAPPORT D'ÉVALUATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Le tableau ci-dessous – tiré du document intitulé *Evaluation Report Assessment Guide* publié par Santé Canada en avril 2003 – présente les éléments qui doivent être inclus dans un rapport d'évaluation ainsi que les critères précis qui doivent être utilisés pour évaluer ces éléments.

1. Résumé

Enjeux/exigences	Critères
1.1 Résumé	Présenter brièvement : • une description de la politique, de l'initiative ou du programme visé par l'évaluation; • la raison pour laquelle l'évaluation a été faite; • le client et les personnes auxquels l'évaluation est destinée; • les principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation. (Suggestion : le résumé devrait avoir environ 3 pages.)

2. Introduction et contexte

Enjeux/exigences	Critères
2.1 Description	La politique, l'initiative ou le programme visé par l'évaluation est clairement décrit, y compris la logique des liens de cause à effet entre les intrants, les activités, les extrants, les résultats et les facteurs externes qui ont contribué au succès ou à l'échec, par exemple, la théorie et les hypothèses de la politique ou du programme.
	La portée du programme (la clientèle visée) est clairement décrite.
	Les ressources du programme sont clairement décrites afin de permettre au lecteur de comprendre comment les fonds du programme ont été affectés et dépensés.

Enjeux/exigences	Critères
2.2 Contexte de l'évaluation	Le rapport établit adéquatement le contexte de l'évaluation en expliquant ou en décrivant clairement : • la raison pour laquelle l'évaluation a été menée et pourquoi a-t-on choisi ce moment-là; • l'utilisation qui sera faite des résultats; • les objectifs et la portée de l'évaluation; • le client, les destinataires et les principaux intervenants; • le calendrier des travaux d'évaluation; • les enjeux/questions (clairs, utiles et dont la responsabilité est clairement établie) visés par l'évaluation qui relèvent des domaines visés par l'enquête (pertinence, mise en œuvre, efficacité, rentabilité et efficience). Selon la nature, l'objet et l'opportunité d'une étude d'évaluation en particulier, il faudrait envisager l'inclusion des questions suivantes : • Le programme répond-il encore aux besoins de la population? • Les ressources du programme sont-elles utilisées de la façon la plus efficiente et la plus efficace possible afin d'obtenir les résultats appropriés? • Ce programme doit-il nécessairement être administré par le gouvernement du Canada ou pourrait-il être transféré à d'autres ordres de gouvernement, au secteur privé ou au secteur bénévole? • Est-il possible d'envisager des structures de programmes et des modes de prestation des services plus efficaces? • Les pratiques de gestion ministérielles sont-elles adéquates et de qualité suffisante?

3. Méthodologie/plan/données

Enjeux/exigences	Critères
3.1 Description de la méthodologie/du plan de l'étude	Le plan de l'évaluation est décrit dans la mesure où l'étude peut être reproduite; p. ex., les rapports entre la collecte des données et l'analyse sont décrits clairement.